

CAPÍTULO III
EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Concepción Barrero Rodríguez

Catedrática de Derecho Administrativo
Universidad de Sevilla

SUMARIO

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES. II. ASPECTOS SUBJETIVOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. III. EL OBJETO DEL DERECHO: LA INFORMACIÓN PÚBLICA. IV. LÍMITES. V. EL PROCEDIMIENTO PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO. 1. La solicitud de acceso. En particular, las causas de inadmisión. 2. La instrucción del procedimiento. 3. La terminación del procedimiento. A. La competencia para resolver. B. El plazo para resolver y notificar. C. La resolución expresa. D. La desestimación por silencio. VI. LA FORMALIZACIÓN DEL ACCESO. 1. El momento para el ejercicio del derecho. 2. Las modalidades de acceso. El acceso por vía electrónica. 3. La gratuidad del acceso. 1. La doble vía de impugnación establecida. 2. La reclamación previa a la vía judicial. A. La entidad competente para la resolución. B. Naturaleza y objeto de la reclamación. C. El régimen de la reclamación. 3. La impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa. VIII. CONSIDERACIÓN FINAL.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Pocas reformas de las muchas que se han producido en los últimos años puede considerarse tan relevante y de tanta trascendencia como la que afecta al régimen de la transparencia pública, objeto de la Ley estatal 9/2013, de 12 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTBG), y de numerosas normas autonómicas, entre otras, la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA). Con ellas se produce la reforma de algunas disposiciones anteriores importantes, como es el caso del artículo 37 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), al tiempo que una sistematización y desarrollo de previsiones que nuestro ordenamiento jurídico ha ido incorporando, en los últimos años, de una forma dispersa en las normas reguladoras, entre otras materias, de la contratación pública o las subvenciones. Ahora bien, el valor de estas Leyes no se circunscribe, con ser importante, al establecimiento de un nuevo régimen jurídico, más avanzado sin duda que el dispuesto por el ordenamiento precedente, en los ámbitos tanto de la publicidad activa como del derecho de acceso a la información. De su mano, y en su aplicación, se ha de producir además un profundo cambio en la Administración Pública que no pasa solo por la modificación de aspectos importantes de su misma estructura y procedimientos de actuación, sino que alcanza también a los propios hábitos de funcionamiento que han venido presidiendo su relación con los ciudadanos. Un nuevo régimen que, por consiguiente y en definitiva, se presenta como una pieza fundamental al servicio de esa regeneración democrática convertida en una de las principales demandas de nuestra sociedad.

La transparencia en la actuación de los Poderes públicos se articula, como expresa la Exposición de Motivos de la LTPA, “a través de dos grandes conceptos”: la publicidad activa o “difusión por propia iniciativa de la información que obra en poder de los poderes públicos”, y el reconocimiento de un derecho de acceso a la información pública, la denominada publicidad pasiva, en donde “es la ciudadanía la que toma la iniciativa, recabando de los poderes públicos información que obra en su poder”. Este capítulo aborda la nueva regulación del derecho de acceso a la información pública, establecida con carácter básico en el Capítulo III del Título I de la Ley estatal, de ahí que las aportaciones de la LTPA sean aquí mucho menores que las que se producen en el ámbito de la publicidad activa, aunque no dejen de ser, en algunos aspectos, significativas¹.

Distinguiremos, en la exposición de esta regulación, entre los aspectos subjetivos del derecho, su objeto y límites, el procedimiento para su ejercicio, la materialización del acceso y el sistema de impugnación establecido. Prescindimos, sin embargo, de otras cuestiones de interés que exceden de un análisis centrado, como es solo, en la LTPA, como ocurre significativamente con la propia naturaleza del derecho de acceso a la información².

1 Así ha sido destacado, entre otros, por M. Medina Guerrero, “La Ley de Transparencia Pública de Andalucía”, en “Crónica Parlamentaria” de la *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 88/2014, pp. 324-328.

2 Un ámbito en el que, como es sabido, se discute acerca de su posible consideración como derecho fundamental, concepción que, desde luego, no comparte el legislador estatal que, de haberlo entendido así, tendría que haber

II. ASPECTOS SUBJETIVOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

El artículo 24 de la LTPA, en el mismo sentido que el 12 de la disposición estatal, es claro en su reconocimiento del derecho de acceso a “todas las personas” en “los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución”. Aunque el derecho se inserte en el marco constitucional ofrecido por este precepto, debe repararse en que las Leyes de Transparencia, en la línea de lo dispuesto en el artículo 2.1 del Convenio número 205 del Consejo de Europa sobre el Acceso a los documentos públicos, de 18 de junio de 2009³, han superado las limitaciones derivadas de la norma constitucional al hacer titulares de este derecho a “todas las personas” y no solo a “los ciudadanos”, como igualmente disponía el artículo 37.1 de la LRJPAC, antes de su modificación por la LTBG. En consecuencia, el derecho de acceso puede ejercerlo cualquier persona física o jurídica, pública o privada, nacional o extranjera. Existen, incluso, algunas normas autonómicas que facultan para su ejercicio a los menores de edad⁴, lo que no ha hecho, sin embargo, la LTPA, ante lo que debe entenderse que en esta Comunidad Autónoma, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 30 de la LRJPAC, no cabe, con carácter general, esta posibilidad⁵.

procedido a su regulación mediante Ley Orgánica.

Sobre esta importante cuestión pueden verse las reflexiones, entre otras, de J. L. Piñar Mañas (“Derecho de acceso a la información pública. Régimen general”, I. Wences, M. Kölling y S. Ragone (coords.), *La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Una perspectiva académica*, Cuadernos de Debate, núm. 236, Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, Madrid, 2014, pp. 35-42); M. A. Blanes Climent (*La transparencia informativa de las Administraciones Públicas. El derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa*, Thomson-Reuter Aranzadi, 2014, pp. 208-210); E. de la Nuez Sánchez-Cascado y C. Tarín (coords.) (*Transparencia y Buen Gobierno. Comentarios de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, La Ley, Madrid, 2014, pp. 224-233); S. Fernández Ramos y J. M^o Pérez Monguío (*Transparencia, Acceso a la información pública y Buen gobierno*, Thomson-Reuters, Cizur Menor, 2014, pp. 25-28) o M. A. Sendín García (“Transparencia y acceso a la información pública”, en J. Rodríguez Arana y M. A. Sendín García, *Transparencia, acceso a la información y buen gobierno*, Comares, Granada, 2014, pp. 139-142).

- 3 Determina literalmente el precepto que “cada Parte garantizará el derecho de cualquiera, sin discriminación de ningún tipo a acceder, bajo petición, a los documentos públicos en posesión de las autoridades públicas”. (I. Wences, M. Kölling y S. Ragone (coords.), *La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Una perspectiva académica*, op. cit., p. 66).
- 4 Así la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña, permite su ejercicio a partir de los dieciséis años (art. 18.3) y la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón a partir de los catorce (art. 25.2).
- 5 Así, de hecho, lo dispone expresamente en su artículo 23 la Ordenanza tipo de Transparencia, Acceso a la información y reutilización aprobada por la Junta de la Federación española de Municipios y Provincias (FEMP) el 27 de mayo de 2014. Una opinión diferente parece ser la mantenida por S. Fernández Ramos y J. M^o Pérez Monguío que consideran, con base en lo establecido en la Ley estatal, que “debe entenderse que, al menos, pueden ejercitar el derecho aquellos menores a los que el Reglamento que desarrolla la LOPD exige consentir el tratamiento de datos personales, mayores de catorce años, salvo que la Ley exija la asistencia de los titulares de la patria potestad o tutela” –art. 13.1– (*Transparencia, Acceso a la información pública y Buen gobierno*, op. cit., p. 151).

Las solicitudes, en coherencia con la propia naturaleza de las resoluciones de acceso que implican siempre un juicio abstracto basado en una ponderación entre el interés que pueda concurrir en el conocimiento de la información y la tutela, en su caso, de otros bienes o derechos dignos de protección⁶, no han de venir, por tanto, fundadas en la titularidad de un derecho subjetivo o interés legítimo. Ni siquiera, y como establece el artículo 17.3 de la LTBG en términos que reiteran algunas disposiciones autonómicas⁷, el solicitante “está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información”, a dar, en expresión del artículo 4.1 del Convenio sobre el Acceso a los documentos públicos, “sus razones para tener acceso a un documento público”.

Los sujetos obligados por el derecho de acceso a la información pública son los determinados en los artículos 2.1 de la Ley estatal y 3 de la LTPA; esto es, las Administraciones Públicas y demás entidades pertenecientes al sector público, así como el conjunto de poderes constitucionales y estatutarios determinados en esas normas. Quedan, por el contrario, al margen de él los partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales y entidades privadas receptoras de fondos públicos en las cuantías establecidas en los artículos 3 de la Ley estatal y 5 de la disposición andaluza. El análisis en el Capítulo I de esta obra de los sujetos sometidos a las Leyes de Transparencia nos exime aquí de mayor comentario.

III. EL OBJETO DEL DERECHO: LA INFORMACIÓN PÚBLICA

El objeto del derecho de acceso es la información pública, y no los documentos como establecía el artículo 37.1 de la LRJPAC antes de su modificación en 2013 y siguen disponiendo otros preceptos como el artículo 57.1 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, el 23.1 del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, del Sistema español de Archivos o el 61 de la Ley 7/2011, de 3 de noviembre, de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía. Rompiendo con esta tradición, en la que también se inserta por cierto el Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, la LTBG, y siguiendo su criterio las leyes autonómicas en la materia, hacen de la información pública el objeto del derecho de acceso, lo que, como se ha destacado, parece más idóneo

6 En tal sentido E. Guichot, “Ejercicio del derecho de acceso a la información pública y régimen de impugnaciones” (I. Wences, M. Kölling y S. Ragone (coords.), *La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Una perspectiva académica*, op. cit., p. 66).

7 Es el caso, por ejemplo, del artículo 22.2 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y el Gobierno Abierto, que dispone que “para el ejercicio de este derecho no será necesario motivar la solicitud ni invocar esta Ley Foral” o del 23.1 de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad de la Región de Murcia, que determina que las solicitudes de acceso “no tendrá necesidad de ser motivada”. En igual sentido pueden verse la Ley de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (arts. 5.b) y 25.3), y la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad de Valencia (art. 11).

para dar cuenta de un mundo, el digital, y una forma de gestión de la información, en base de datos, que a veces encuentra dificultades a la hora de ser aprehendido con la categoría clásica del acceso a “documentos preexistentes”⁸.

La LTBG define en su artículo 13 la información pública en términos que reproduce el 2.a) de la LTPA. Se entiende por información pública “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”. Se trata de una definición que carece de precedentes normativos claramente identificables y que apenas suscitó debate ni en fase de elaboración de los correspondientes Proyectos de Leyes, ni posteriormente con ocasión de su tramitación parlamentaria. Las opiniones doctrinales vertidas sobre ella son además muy variadas y van desde quienes la consideran “una definición acertada”⁹ con la que “la Ley da un paso adelante de gran importancia al optar por un concepto de información acorde con la actual configuración del mismo”¹⁰, hasta los que, por el contrario, entienden que la redacción del precepto “puede prestarse a confusión”¹¹ o, incluso, no “parece ni mucho menos correcta”, pues no se alcanza a comprender la disyuntiva que establece la ley entre contenidos o documentos, con lo que parece dar a entender que se abre un derecho a acceder a información no consistente en documentos cuando se habla de “contenidos”¹². Aciertan estas últimas palabras a expresar el que, sin duda, constituye el principal problema interpretativo que plantea la definición legal, que no es otro que el de concretar el significado de esos “documentos” y “contenidos” de los que parte; que aportan al concepto de información pública cada uno de ellos o si son acaso, y como señala algún autor, “conceptos intercambiables”¹³. En realidad, la dificultad estriba en discernir el alcance de esos

8 E. Guichot, “Ejercicio del derecho de acceso a la información pública y régimen de impugnaciones”, *op. cit.*, p. 68.

9 Es el caso de M. A. Blanes Climent quien pondera el hecho de que la información no tenga que estar plasmada en un documento (*La transparencia informativa de las Administraciones Públicas. El derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa, op. cit.*, pp. 264-5). También E. de la Nuez Sánchez-Cascado y C. Tarín Quirós (coords.) entienden que el artículo 13 de la LTBG define “correctamente la información pública” (*Transparencia y Buen Gobierno. Comentarios de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, op. cit.*, p. 235).

10 Así lo entiende J. L. Piñar Mañas que considera que, con esta definición, información es “no solo el soporte (el documento en términos tradicionales) sino el contenido del mismo, al margen, además, de cuál sea su formato o soporte” (“Derecho de acceso a la información pública. Régimen general”, *op. cit.*, p. 43).

11 M. Navarro Ateiza, “La Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno y el Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos: Tres apuntes y un problema”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 87/2013, p. 328.

12 Tal es la opinión de M. A. Sendín García para quien, en último término, el “verdadero contenido del derecho es la información en cuanto esté documentada. En definitiva, la información que contenga la documentación que esté en poder de la Administración” (“Transparencia y acceso a la información pública”, *op. cit.*, p. 152).

13 Es el caso de I. Martín Delgado que concluye, con base en la definición ofrecida por el artículo 13 de la LTBG, que “en nuestro ordenamiento los conceptos de documentos e información son intercambiables a los efectos de la normativa reguladora del acceso, difusión y reutilización de la información pública” (“Transparencia, reutilización y datos abiertos. Algunas reflexiones generales sobre el acceso libre a la información”, J. Valero Torrijos y M.

“contenidos” a los que se refiere la norma, toda vez que la delimitación de los documentos no plantea dudas.

En efecto, si atendemos a lo dispuesto en nuestro ordenamiento¹⁴ y en el propio Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos¹⁵, es claro, aún cuando las Leyes de Transparencias no nos ofrezcan su concepto, que el documento hace referencia a cualquier soporte físico, incluidos los de carácter informático, que aporta una información. El documento engloba, por tanto, todos los objetos posibles susceptibles de contener una información, de lo que se deduciría que esos “contenidos” que lo acompañan en el artículo 13 de la LTBG nada aportan, en principio, al concepto de información pública que ofrece el precepto. Ahora bien, antes de aceptar, en su caso, tal conclusión se impone una mayor reflexión sobre que es lo que el legislador pueda querer aportar a esa definición bajo la expresión, sin duda poco afortunada, de “contenidos”. Su concreción quizá sea posible desde las propias notas características del documento. El documento supone la incorporación de la información a un soporte ya existente, perdurable y, por definición, accesible. Una nota que justamente faltaría en esos otros objetos posibles, “los contenidos”¹⁶. De esta forma, puede concluirse que el derecho reconocido en el artículo 13 de la LTBG alcanza, bajo el concepto tradicional de documento, a la información accesible en el momento en el que se formula la solicitud, pero se extiende también, bajo la noción de “contenidos”, a la información necesitada, a fin de hacer posible el ejercicio del derecho, de un previo tratamiento de los datos por los sujetos obligados a facilitarla¹⁷. Así viene además a confirmarlo el artículo 18.1.c) de la propia LTBG que recoge

Fernández Salmerón (coords.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2014, p. 393).

14 Así, y a título ejemplificativo, pueden verse los artículos 49.1 de la Ley del Patrimonio Histórico Español, 3.2 de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre Reutilización de la Información del Sector Público, o 45.5 de la LRJPAC o, en el ámbito autonómico, al artículo 2.a) de la Ley 11/2007, de 3 de noviembre, de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía.

15 Su artículo 1.2.b) determina que “documentos públicos” significa toda la información registrada [archivada] de cualquier forma, elaborada o recibida, y en posesión de las autoridades públicas».

16 Algunas leyes autonómicas omiten, en la definición que ofrecen de la información pública, toda referencia a los documentos y contenidos que caracterizan al concepto ofrecido por el artículo 13 de la LTBG, expresando quizás mejor la idea que late en el precepto. Es el caso de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de Transparencia y Gobierno Abierto, que define la información pública como toda “información, cualquiera que sea su soporte y forma de expresión, elaborada por la Administración Pública a que se refiere esta Ley Foral o que posean estas, no teniendo esta consideración la documentación enunciada en el apartado e) del artículo 28 de esta Ley Foral” (del art. 3.d). En términos muy similares se expresan la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja (arts. 3.c) y 15.2) y el Proyecto de Ley de la Administración Pública vasca (art. 80.3.b).

17 En esta línea, S. Fernández Ramos y J. M^a. Pérez Monguío destacan como en la LTBG el derecho de acceso se extiende a “las informaciones (los contenidos)” que “son extraíbles mediante procedimientos o aplicaciones de uso común a disposición de la autoridad” (*Transparencia, Acceso a la información pública y Buen gobierno, op. cit.*, p. 158). También J. F. Muñoz Soro y J. L. Bermejo Latre señalan que «parece razonable entender que el término “contenido”, utilizado por la LTBG al definir la información pública, comprende a los datos y, en particular, a los archivados en bases informatizadas». Insisten, no obstante, en que el derecho de acceso se circunscribe a “la información obrante en bases de datos tal y como se halle a disposición de sus titulares, debiendo ser configura-

entre las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso, la relativa “a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”. Una causa que resultaría innecesaria si el artículo 13 no reconociera, en principio, el derecho de acceso a esta clase de información. Habrá que esperar, no obstante, a la interpretación y aplicación de las nuevas normas sobre transparencia pública por las distintas agencias de transparencia y, en su caso, por los Tribunales para poder delimitar el alcance exacto del derecho de acceso a la información pública tan ampliamente reconocido en el artículo 13 de la LTBG.

Debe señalarse, desde otro punto de vista, que el derecho de acceso que se reconoce recae, en expresión del indicado precepto, sobre los contenidos o documentos “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”, o en términos del artículo 2.c) de la LTPA, “en poder de las entidades sujetas al ámbito de la presente Ley”. Ahora bien, no es sencillamente cierto, y así debe destacarse, que se pueda acceder, como daría a entender una interpretación literal de estos preceptos, a la información en poder de todos los sujetos incluidos en los respectivos ámbitos de aplicación de estas disposiciones, toda vez que las entidades determinadas en el artículo 3 de la norma estatal, 5 de la LTPA, esto es, las receptoras de fondos públicos en las cuantías establecidas, solo quedan vinculadas por las obligaciones de publicidad activa y no por las normas reguladoras del derecho de acceso a la información¹⁸. Debe destacarse además, y como ya hiciera notar S. Fernández Ramos, que “la exigencia de que la información obre en poder de una Administración debe entenderse no solo en un sentido material, de detentación física, sino jurídico”, de tal forma que en el precepto puede entenderse incluida la información en poder de otros sujetos distintos de los determinados en el artículo 13 pero sobre los que estos disponen de “las facultades precisas para su obtención”. Es el caso de la información que posean las personas físicas o jurídicas que “presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas” obligadas, en aplicación del artículo 4 de la LTBG, a suministrarlas a las Administraciones, organismos y entidades del artículo 2.1¹⁹. Una interpretación avalada por el artículo 17.1 que en su regulación de las solicitudes de acceso

das las bases de datos de forma que permitan la recuperación de los datos por terceros que accedan a estas”, lo que puede conllevar «la elusión de todo reconocimiento implícito de un derecho a la redacción de documentos “a la carta” partiendo de los datos, preocupación que late en la *mens legislatoris* (y a la que nos adherimos: a ha de permitirse el acceso a la información actual, no a la potencial)». (“Capítulo 6. La redefinición del ámbito objetivo de la transparencia y del derecho de acceso a la información del sector público”, J. Valero Torrijos y M. Fernández Salmerón (coords.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, op. cit., pp. 202-4).

18 La imprecisión legal tiene su explicación aunque ello no esté justificado. El artículo 13 de la LTBG, que procede sin modificación alguna del Proyecto de Ley, guardaba coherencia con la delimitación del ámbito subjetivo de aplicación que allí se efectuaba. La alteración durante la tramitación parlamentaria de ese ámbito originario debería de haber llevado aparejada, lo que no se hizo, la paralela modificación de este precepto, toda vez que los nuevos sujetos que se incorporan a la norma, los determinados en el artículo 3, lo hacen a los solos efectos del régimen de la publicidad activa.

19 “El acceso a la información en el Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno”, *Monografías de la Revista aragonesa de Administración Pública*, p. 252.

a la información señala que “cuando se trate de información en posesión de personas físicas o jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas, la solicitud se dirigirá a la Administración, organismo o entidad de las previstas en el artículo 2.1 a la que se encuentren vinculadas”. Finalmente debe notarse que con la referencia del artículo 13 de la LTBG a “los documentos o contenidos” “elaborados o adquiridos” por dichos sujetos en “el ejercicio de sus funciones”, quedarían fuera de su ámbito, como han hecho notar en términos críticos algunos autores, la información que, aún estando en posesión de algunos de ellos, no ha sido elaborada ni adquirida por su parte²⁰.

IV. LÍMITES

La LTBG establece la posible limitación del derecho de acceso a la información en los casos en los que solo pueda suponer un perjuicio para alguno de los bienes o valores determinados en su artículo 14. Son los siguientes: 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; y l) La protección del medio ambiente. El artículo 15 completa este listado con la previsión de limitaciones al derecho derivada de la protección de datos personales²¹.

Estos preceptos tienen carácter básico lo que significa que las Comunidades Autónomas no pueden determinar nuevos límites que supongan una restricción al derecho. Tampoco, y como ha señalado E. Guichot, sería posible que el legislador autonómico los redujese en el entendimiento de que ello supondría una ampliación del derecho de acceso por el legislador de desarrollo, “y ello por cuanto se trataría, a un tiempo, de una reducción de la protección de bienes públicos y privados constitucionales (cuya tutela, de ambos, por definición, sirve a la protección de los ciudadanos), y por tanto, no tiene una única cara benefactora”²². Si cabe, sin embargo, la reducción o ampliación de esos límites por el legislador estatal, lo que ha de

20 En tal sentido, J. L. Piñar Mañas “Derecho de acceso a la información pública. Régimen general”, op. cit., p. 44.

21 Sobre este tema, véase E. Guichot (“Límites a la transparencia y el acceso a la información”, en E. Guichot (coord.), *Transparencia...*, op. cit., pp. 97-142), S. Fernández Ramos y J. M^a. Pérez Monguío (*Transparencia...*, op. cit., pp. 162-211) o M. A. Sendín García (J. Rodríguez Arana y M. A. Sendín García., *Transparencia...*, op. cit., pp. 160-174).

22 “La nueva ley de transparencia, un reto para la gestión de las organizaciones públicas”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 6, 2014, p. 100.

considerarse importante dado que el artículo 14 de la LTBG no agota todos los bienes posibles que pueden verse afectados por el derecho de acceso. Cabe pensar en otros como sería, por ejemplo, el caso de la protección del patrimonio cultural.

Los límites determinados en el artículo 14 de la LTBG, que exceden de los expresamente previstos en el artículo 105 de la Constitución aunque conectan, en todo caso, con un bien constitucional, están formulados en términos abstractos, como no podía ser, probablemente, de otra manera, dada que están llamados a proyectarse sobre una realidad muy diversa. Serán los distintos sujetos obligados por las Leyes de Transparencias, las autoridades independientes de control, de forma muy especial, y, llegado el caso, los Tribunales los que habrán de ponderar el alcance de esos límites, resolviendo, como expresamente determina el artículo 14.2, de forma “justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección”, en atención “a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso”. Estamos, en definitiva, “ante un campo abonado para la permanente y gradual tarea de perfilar a la ponderación a que en cada particular supuesto haya de realizarse por los sujetos obligados”. Su aplicación “está sometida al test del perjuicio y sujeta además a un principio de maximización del derecho, que lleva a que las restricciones tengan el mínimo alcance necesario”²³.

Cabe llamar la atención sobre la referencia legal al “interés privado superior”, lo que, para algunos autores, supone un grave desconocimiento del fundamento del derecho de acceso que es “un derecho autónomo al servicio de la transparencia, la participación y el control de la actuación pública”, lo que significa que “el único parámetro con el que confrontar la protección de los límites es el valor que para la sociedad tiene el conocimiento de la información, un juicio abstracto desvinculado por completo de la cualidad y motivación del solicitante” y que explica además que “una vez concedido el acceso, la información pueda circular libremente en la sociedad y ser conocida por cualquiera”²⁴. La LTBG permite finalmente en su artículo 16 la posibilidad de que se reconozca un “acceso parcial” cuando “la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información”, salvo que “de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido”.

El artículo 25 de la LTPA reproduce los principios establecidos en la disposición estatal, especificando en su apartado 2º que “las limitaciones al derecho de acceso solo serán de aplicación durante el período de tiempo determinado por las leyes o en tanto se mantenga la razón que las justifique”. Una previsión que, aunque no está expresamente prevista en la LTBG, puede considerarse implícita en sus mandatos.

23 E. Guichot, “Transparencia y Buen Gobierno. Estudio y Ley”, *op. cit.*, p. 21.

24 “Transparencia y acceso a la información en el marco de la lucha contra la corrupción”, M. Villorria Mendiola y J. M. Gimeno Feliu (dirs.), “La corrupción en España”, Ámbitos, causa y remedios jurídicos, INAP, Madrid, en prensa.

El artículo 15 de la LTBG ofrece una regulación de la clásica tensión entre transparencia y protección de datos de personales que parte del diferente contenido posible de los datos afectados por el derecho de acceso²⁵. Así:

- a) “Si la información solicitada contuviera datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 2 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal”, esto es, datos que “revelen la ideología, afiliación sindical, religión y creencias”, el acceso solo se podrá autorizar “en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso”.
- b) Cuando la información contenga datos de los previstos en el apartado 3º de ese mismo artículo, lo que es lo mismo, datos que “hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual”, o “datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven la amonestación pública al infractor”, el acceso solo se puede autorizar “en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley”.
- c) “Con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano”. La referencia a los “datos meramente identificativos”, introducida en el Anteproyecto de Ley a instancias de la Agencia Española de Protección de Datos de Carácter Personal, puede, como señala E. Guichot por razones a las que me remito, “complicar el entendimiento del precepto y, llegado el caso, propiciar una gran limitación a la transparencia de la actuación pública”²⁶.
- d) Si la información, finalmente, “no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular, su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal”.

25 Sobre el tema pueden verse, entre otros, los estudios de E. Guichot. (*Publicidad y privacidad de la información administrativa*, Civitas, Madrid, 2009), J. L. Piñar Mañas (“Transparencia y protección de datos: las claves de un equilibrio necesario”, en A. Ruiz Ojeda (coord.), *El gobierno local. Estudios en homenaje al profesor Luis Morell Ocaña*, Iustel, Madrid, 2010, pp. 1.023-1.044) o R. Martínez Martínez (“De la opacidad a la casa de cristal. El conflicto entre publicidad y transparencia”, en J. Valero Torrijos, y M. Fernández Salmerón (coords.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público...*, *op. cit.*, pp. 241-280).

26 “La nueva ley de transparencia, un reto para la gestión de las organizaciones públicas”, *op. cit.*, p. 101.

La Ley determina en el apartado 3º del propio artículo 15 los criterios que el órgano competente “tomará particularmente en consideración” para “la realización de la citada ponderación”. Son los siguientes:

- “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”. Se trata, como ya se ha destacado, de una remisión legal desafortunada, dada, de una parte, la discutible constitucionalidad de este precepto en el extremo relativo al posible acceso a documentos íntimos con una antigüedad superior a cincuenta años, aún en los casos en los que el afectado viva; y, de otra, porque el criterio se prevé en la LTBG como de aplicación, no solo a los datos “íntimos” previstos en el indicado precepto, sino a los que son simplemente personales²⁷.
- “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”.
- “El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquellos”. Se trata, como igualmente se ha destacado, de una repetición del criterio ya establecido en el apartado anterior del propio artículo 15, solo que ahora aplicado a toda la información y no solo a la relacionada con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano²⁸.
- “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”.

La doctrina no se ha mostrado, hasta ahora, favorable con estos criterios cuya interpretación y aplicación por los organismos encargados de la resolución de las reclamaciones en materia de acceso resultará decisiva para determinar su propia virtualidad en la consecución de ese punto de equilibrio, difícil siempre, entre transparencia y acceso a la información. En este sentido debe de tenerse en cuenta la disposición adicional 5ª de la LTBG que determina que “el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos adoptarán conjuntamente los criterios de aplicación, en su ámbito de actuación, de las reglas contenidas en el artículo 15 de esta Ley, en particular en lo que respecta a la ponderación del interés público en el acceso a la información y la garantía de los derechos de los interesados cuyos datos se contuviesen en la misma, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre”.

27 En Guichot, E., “Límites a la transparencia y acceso a la información”, *op. cit.*, p. 137-8.

28 En Guichot, E., “Límites a la transparencia y acceso a la información”, *op. cit.*, p. 140.

El artículo 15 concluye su regulación con dos previsiones de interés. La que dispone que las limitaciones establecidas en este precepto no serán aplicables “si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas”, lo que, en opinión de E. Guichot, es “tautológico, por cuanto en ese caso la información deja de contener datos personales”²⁹, y la que indica, ya en el último apartado del precepto, que “la normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso”.

La LTPA dedica un solo precepto a la “protección de datos personales”, el artículo 26 que establece que “de conformidad con lo previsto en la legislación básica de acceso a la información pública, para la resolución de las solicitudes de acceso a la información pública que contengan datos personales de la propia persona solicitante o de terceras personas, se estará a lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre”. Una previsión que, si bien se piensa, no aporta realmente nada a lo ya establecido por el Derecho del Estado.

V. EL PROCEDIMIENTO PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO

La LTBG regula con carácter básico el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso, al que, por consiguiente, remite el artículo 28.1 de la LTPA que añade, no obstante, algunas previsiones de interés³⁰. Debe notarse que se trata de un procedimiento que ha de ser instruido y resuelto no solo por Administraciones Públicas, sino también por el resto de sujetos de naturaleza diversa determinados en los artículos 2.1 y 3 de las Leyes estatal y andaluza, respectivamente. Se trata, no obstante, de un procedimiento concebido para ser tramitado por una Administración, de ahí las dificultades que puede presentar en su aplicación por otras instancias, sobre todo, en los casos en los que sea preciso acudir con carácter supletorio a la LRJPAC.

1. La solicitud de acceso. En particular, las causas de inadmisión

El procedimiento se inicia con la solicitud de acceso cuya regulación viene establecida en el artículo 17 de la LTBG que determina su contenido, el lugar y medios de presentación, a que-

29 “Transparencia y Buen Gobierno. Estudio y Ley”, *op. cit.*, p. 21.

30 Sobre el particular puede verse E. Guichot, “La aplicación de la Ley andaluza de Transparencia en las Entidades Locales”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 90, 2014, pp. 33 y ss.

nes puede dirigirse y su posible subsanación o mejora³¹. La LTPA completa estas previsiones al disponer en su artículo 8.b), entre las obligaciones de “las personas que accedan a información pública”, la de concretar “lo más precisamente posible la petición”. No reconoce sin embargo la posibilidad, prevista en algunas leyes recientes, de que la solicitud pueda formularse de forma oral, ya sea por comparecencia ante las unidades responsables o, incluso, mediante comunicación telefónica³².

La norma andaluza, en la misma línea que otras Comunidades Autónomas³³, efectúa además una apuesta clara por el fomento de la presentación de las solicitudes por vía telemática, aunque sin llegar, en ningún caso, a imponerla como hace ya, por ejemplo, la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja³⁴. La presentación de solicitudes, tratándose de la Administración autonómica, se hará, como determina el artículo 29.3, en el Portal de la Junta de Andalucía. Este mismo precepto impone en su apartado 2º a todos los sujetos vinculados por la norma la obligación de tener “disponibles en sus respectivas sedes electrónicas, portales o páginas web, al menos, los modelos normalizados de solicitud”. Igualmente, y como les exige el artículo 31.1, “establecerán en sus respectivas plataformas de información y guías de orientación”, la “orientación necesaria” para “facilitar a las personas que deseen ejercer el derecho de acceso” la localización de “la información que solicitan y los órganos que la posean”. El personal al servicio de estas entidades está además obligado, como también determina el precepto en sus apartados 2º y 3º, “a ayudar e informar a las personas que lo requieran sobre la forma y el lugar en que pueden presentar sus solicitudes de acceso a la información”, atendiendo especialmente “a las necesidades de las personas con discapacidad o con otras circunstancias personales que les dificulten el acceso a la información disponible en las Administraciones Públicas o a los medios electrónicos”. Concreta así la LTPA el derecho de los ciudadanos “a obtener información y orientación acerca de los

requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan” a la “solicitudes que se propongan realizar”, formulado con carácter general en el artículo 35.g) de la LRJPAC³⁵ y cuya ausencia en la LTBG, aún cuando figura en el Convenio del Consejo de Europa para el acceso a los documentos públicos y en disposiciones anteriores³⁶, había sido echada en falta por significados autores³⁷.

Debe además destacarse, por su importancia misma y para disipar cualquier duda al respecto dada la desafortunada redacción del artículo 17.3 de la LTBG, que las solicitudes de acceso no requieren motivación. Es lo que con claridad determina el primer inciso del precepto que a continuación viene, no obstante, a sembrar cierta confusión al disponer que “sin embargo, (el solicitante) podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución”. Esta previsión puede abrir la puerta a una posible valoración de razones de tipo personal en una interpretación que pudiera verse además respaldada por la propia regulación que la LTBG ofrece de los límites al derecho de acceso, en donde los intereses privados, en lo que se ha calificado como “un desconocimiento grave del sentido del derecho”, se integran en el conjunto de elementos a ponderar por los órganos decisores en las resoluciones sobre el acceso³⁸. En definitiva, la defectuosa redacción del artículo 17.3 puede llevar, como ya ha denunciado E. Guichot, a “un entendimiento de la lógica del derecho que lo aleje de su naturaleza propia y dé origen a interpretaciones dispares frente a solicitudes de una misma información en función de la condición del solicitante y de sus intereses particulares”, cuando, como el propio autor destaca, las resoluciones de acceso implican siempre un juicio abstracto basado en una ponderación entre el interés que pueda concurrir en el conocimiento de la información y la tutela, en su caso, de otros bienes o derechos dignos de protección, de tal forma que solo podrán ser rechazadas ante la concurrencia de un derecho o interés que haya de prevalecer al del acceso³⁹, perspectiva desde la que ha de ser interpre-

31 En los estudios de C. Barrero Rodríguez (“Capítulo VI”, E. Guichot (coord.) *Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, op. cit., pp. 217-224), S. Fernández Ramos y J. M.ª Pérez Monguío (*Transparencia, Acceso a la información y Buen Gobierno*, op. cit., pp. 213-217), M. Fernández Salmerón (“Capítulo 8. Procedimiento administrativo e información del sector público” en J. Valero Torrijos y M. Fernández Salmerón (coords.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, op. cit., pp. 297-301) y E. Guichot (“Ejercicio del derecho de acceso a la información pública y régimen de impugnaciones”, op. cit., pp. 65-67) puede encontrarse una análisis del contenido de este precepto y de los problemas interpretativos que plantea.

32 Son los casos de los artículos 41.2 de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias, y 27.3 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.

33 Como puede comprobarse en la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad de la Región de Murcia (art. 26.2) y en la 8/2015 de Aragón (art. 28).

34 Su artículo 14.2, en la línea ya marcada por el artículo 27.6 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, determina que la tramitación electrónica “será obligatoria para personas jurídicas o colectivos de personas físicas que, por razón de su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos acreditados, tengan garantizados el acceso y la disponibilidad de los medios electrónicos precisos”. La determinación de estos sujetos se efectuará reglamentariamente.

35 La información “a los ciudadanos sobre aquellas materias o asuntos que tengan derecho a conocer” y el deber de facilitar “el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones” figura además entre los “principios de conducta” de los empleados públicos recogidos en el artículo 54 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico de los Empleados Públicos.

36 Artículo 5.1 del Convenio y Leyes 27/2006, de 18 de julio, de Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente (art. 10.2.a), y 37/2007, de 16 de noviembre, sobre Reutilización de la Información del Sector Público (art. 10.2).

37 S. Fernández Ramos y J. M.ª Pérez Monguío, *Transparencia, Acceso a la información pública y Buen gobierno*, op. cit., pp. 228-29.

38 Véanse artículos 14.2 y 15.4 y el estudio que sobre ellos hace E. Guichot en “Límites a la transparencia y acceso a la información”, op. cit., pp. 97-142.

39 “Ejercicio del derecho de acceso a la información pública y régimen de impugnaciones”, op. cit., p. 66. Otros autores han sumado sus voces a la crítica contra el precepto como es el caso de M. A. Sendín García (“Transparencia y acceso a la información pública”, op. cit., pp. 149-50) aunque no todos, desde luego, comparten esta opinión, como puede comprobarse en el análisis de E. de la Nuez Sánchez-Cascado y C. Tarín Quirós (coords.) (*Transparencia y Buen Gobierno. Comentarios de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, op. cit., pp. 341-2) o M. Fernández Salmerón (“Capítulo 8. Procedimiento administrativo e información del sector público”, op. cit., pp. 301-303).

tado el inciso final del artículo 17.3 que señala que “no obstante, la ausencia de motivación no será por sí sola causa de rechazo de la solicitud”. Es una pena que la LTPA, a diferencia de lo que han hecho otras normas autonómicas⁴⁰, no haya aprovechado la oportunidad de aclarar la que, sin duda, ha de ser considerada la norma básica en la materia, esto es, que estamos ante solicitudes que no precisan de motivación alguna.

Especial atención merecen finalmente, dada su importancia y las novedades de interés que en este ámbito aporta la LTPA, las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso que establece el artículo 18.1 de la LTBG. Con carácter previo al análisis de cada una de ellas, debe indicarse que la inadmisión, como impone el precepto, exige siempre “resolución motivada” que ante la falta de previsión de un plazo específico para ser dictada y notificada, habrá que entender que se ha de producir en el del mes establecido para la resolución⁴¹. Además, y como toda regla excepcional en Derecho, los motivos de inadmisión han de ser objeto de una interpretación restrictiva⁴².

El artículo 18.1 de la LTBG prevé las siguientes causas de inadmisión a trámite de las solicitudes de acceso:

a) Las referidas a “información que esté en curso de elaboración o de publicación general”.

Esta primera causa de inadmisión afecta, pues, a información respecto de la que el acceso puede ser posible, aunque no en el momento en el que se solicita sino en uno posterior. Para estos casos, y en garantía de la efectividad del derecho, el artículo 30.a) de la LTPA, con precedentes claros en disposiciones ya vigentes en nuestro ordenamiento⁴³, exige que el acuerdo de

40 Así, por ejemplo, la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura, establece en su artículo 19.4 que “no podrá exigirse dicha motivación en ningún caso ni su ausencia podrá ser utilizada como excusa por el órgano competente para denegar o no resolver la solicitud”, en tanto que el artículo 13.2 de la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja, afirma que “la solicitud de acceso a la información pública no requerirá de motivación alguna”, “no tendrá necesidad de ser motivada” afirma el artículo 23.1 de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad de la Región de Murcia.

41 Algunas Comunidades Autónomas optan por la previsión, para estos casos, de plazos más breves. Así la reciente Ley canaria prevé, para la mayoría de esas causas, un plazo de diez días hábiles (art. 46.2) y la de Murcia, de veinte (art. 26.4). Por su parte, la Ley de Aragón establece un plazo de inadmisión de las solicitudes de acceso de veinte días (art. 30.2). La LTPA no dispone de plazo específico para la inadmisión de las solicitudes de acceso, lo que debe considerarse coherente con su decisión, como veremos, de acortar el plazo de resolución y notificación de las solicitudes de acceso.

42 Así ha quedado recogido, por ejemplo, en el artículo 27.1 de la Ordenanza tipo de Transparencia, Acceso a la información y reutilización aprobada por la Junta de la FEMP de 27 de mayo de 2014.

43 Así, Ley 27/2006, de 18 de julio, de Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente, que considera, no obstante, esta circunstancia un motivo de denegación de la solicitud de acceso, no de inadmisión (art. 13.1.d) o Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de Transparencia y del Gobierno Abierto (art. 28.1.e).

denegación del acceso especifique “el órgano que elabora dicha información y el tiempo previsto para su conclusión y puesta a disposición”⁴⁴. La reciente Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña, avanza en esta garantía al disponer que, en estas hipótesis, la información ha de estar accesible en el plazo máximo de tres meses⁴⁵.

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

Esta fue probablemente la causa de inadmisión más contestada durante el largo proceso de elaboración de la Ley estatal⁴⁶, que más dudas interpretativas suscita y que puede generar una mayor conflictividad en la aplicación de la norma. Como ya expuse en un estudio anterior, en nuestro Derecho no existe una definición de la información “auxiliar o de apoyo”; y tampoco los borradores, opiniones, resúmenes y demás documentos a los que se refiere la norma aluden a realidades definidas y precisas⁴⁷, lo que, sin duda, complica la determinación del alcance de esta causa de inadmisión y dificulta su aplicación. Aunque habrá, por consiguiente, que estar atentos a la interpretación que puedan ofrecernos el Consejo estatal de Transparencia y Buen Gobierno, recientemente creado, así como sus homólogos autonómicos, cabe razonablemente pensar que los documentos comprendidos en su ámbito de aplicación han de ser, en todo caso, documentos sin trascendencia o valor jurídico, documentos que, por tanto, no dan cuenta de obligaciones normativamente establecidas ni forman parte

44 Regla prevista igualmente en el artículo 43.2.a) de la Ley canaria 12/2014, de 26 de diciembre, así como en el artículo 30.1.a) de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Aragón.

45 Artículo 29.1.c).

46 Ya E. Guichot en su comparecencia ante la Comisión constitucional del Congreso, expresó sus reservas sobre una causa que podía “dar lugar a una interpretación poco favorable de la transparencia” (Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. X Legislatura, núm. 254, 12 de febrero de 2013) y que fue objeto de numerosas enmiendas tanto en el Congreso como en el Senado que propusieron sin éxito su eliminación o, cuando menos, la desaparición del supuesto más controvertido de “información auxiliar o de apoyo”, el de los informes internos, enmiendas de las que di cuenta en el Capítulo VI de la obra coordinada por E. Guichot (coord.) *Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, op. cit., pp. 208-9. Aprobada la Ley, este motivo de inadmisión ha merecido una valoración crítica de la mayor parte de los estudiosos de la norma. Así, y entre otros, J. F. Muñoz Soro y J. L. Bermejo Latre (“Capítulo 6. La redefinición del ámbito objetivo de la transparencia y del derecho de acceso a la información del sector público”, op. cit., pp. 232-3) o el propio E. Guichot (“Ejercicio del derecho de acceso a la información pública y régimen de impugnaciones”, op. cit., pp. 67-8).

47 “Capítulo VI”, E. Guichot (coord.) *Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, op. cit., pp. 208-211. Sobre el alcance de la distintas clases de información auxiliar mencionada en el precepto pueden verse las consideraciones de S. Fernández Ramos y J. M^o. Pérez Monguío (*Transparencia, Acceso a la información pública y Buen gobierno*, op. cit., pp. 220-4).

del expediente administrativo^{48,49}. Una regla esta de singular importancia para la concreción del que *a priori* parece el supuesto más discutible de esta clase de información, el de los informes internos. En esta línea, el artículo 30.b) de la LTPA niega acertadamente que los informes preceptivos puedan ser “considerados como información de carácter auxiliar o de apoyo para justificar la inadmisión de las solicitudes referidas a los mismos”. Es más, esta exclusión quizás debería de haber alcanzado a los informes facultativos. Los informes que el órgano decisor solicita porque, como establece el artículo 82.1 de la LRJPAC, se juzgan “necesarios para resolver” y, por consiguiente, forman parte del procedimiento administrativo, no tendrían que quedar al margen del derecho de acceso, resultado al que puede conducir una interpretación literal *a contrario sensu* del indicado artículo 30.b). Esta es, de hecho, la solución que resulta del artículo 29.1.a) de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno de Cataluña, que excluye sencillamente a los informes del ámbito de la información auxiliar o de apoyo. Es, no obstante, el criterio adoptado por la LTPA el que puede convertirse en una regla de amplia aplicación si se tiene en cuenta que ha sido incorporado por el artículo 27.3 de la Ordenanza tipo de Transparencia, Acceso a la información y reutilización de la Federación Española de Municipios y Provincias que, aunque aprobada días antes, se encuentra claramente inspirada en la disposición andaluza, y que figura también en otras normas autonómicas recientemente aprobadas o que se encuentran en tramitación⁵⁰.

En cualquier caso, debe insistirse en la necesidad de esperar a ver que aplicación se hace de esta causa de inadmisión por los distintos sujetos obligados y cual es la interpretación que ofrecen las agencias de transparencia, teniendo en cuenta que, desde luego, no es fácil hallar reglas generales que acierten a comprender una realidad administrativa tan rica y compleja como la que parece querer englobar la norma.

c) Cuando afecten a información “para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”.

48 En tal sentido, artículo 28.e) de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de Transparencia y el Gobierno Abierto. En relación concretamente con los informes, este criterio ha sido defendido por E. de la Nuez Sánchez-Cascado y C. Tarín (coords.) (*Transparencia y Buen Gobierno. Comentarios de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, op. cit., p. 365) y S. Fernández Ramos y J. M^o. Pérez Monguío (*Transparencia, Acceso a la información y Buen Gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre, op. cit.*, pp. 223-4).

49 En esta línea, el artículo 70.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece que esta clase de información no forma parte del expediente administrativo “salvo que se trate de informes preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento”.

50 Así en los artículos 43.2.b) de la Ley canaria de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 26.4.b) de la Ley de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad de la Región de Murcia, 30.b) de la Ley de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón y 16.2.c) de la Ley de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad de Valencia.

Las solicitudes de acceso pueden también inadmitirse, en aplicación de la letra c) del artículo 18.1 de la LTBG, cuando recaigan sobre información “para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”. Esta causa, objeto igualmente de una fuerte oposición durante el largo periodo de elaboración de la Ley⁵¹, plantea la necesidad de concretar esa “acción de reelaboración a la que se refiere”. O quizás, más exactamente, la de determinar la propia extensión y características de una actividad de esta naturaleza, dado que el concepto parece claramente aludir a la realización por los sujetos obligados de las actuaciones precisas para que la información sea accesible. La LTPA realiza en su artículo 30.c) un loable intento de concreción al disponer que “no se estimará como reelaboración que justifique la inadmisión la información que pueda obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente”, concepto, como advirtió el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía en su informe al Anteproyecto de Ley⁵², de imposible delimitación, dada su propia indeterminación, sin el auxilio de los conocimientos técnicos oportunos y que habrá que concretar en cada uno de los casos en los que se plantee esta causa de inadmisión. Otras normas autonómicas incorporan la regla dispuesta por la LTPA⁵³ que en otros casos, como ocurre en la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña, parece formularse en términos distintos al circunscribirse la causa de inadmisión a los supuestos en los que la información solicitada precise de una “tarea compleja de elaboración o reelaboración”⁵⁴. En realidad, estamos ante un motivo de inadmisión que puede considerarse, en si mismo, razonable si no se desea que una interpretación excesivamente favorable al ejercicio del derecho, cuando no un uso abusivo, convierta a las Administraciones Públicas en una especie de consultoras al servicio de los más variados intereses, en perjuicio, incluso, de la propia eficacia de la Administración en el desarrollo de sus funciones⁵⁵. Ahora bien, de igual forma debe rechazarse una interpretación extensiva de esa acción de reelaboración que excluya del acceso a buena parte de la información en poder de las Administraciones Públicas y demás sujetos obligados por las normas de transparencia. Cabe, pues, confiar en la prudente y equilibrada aplicación de la norma por las distintas instancias obligadas y en que los órganos encargados de la resolución de las posibles reclamaciones en la materia nos ofrezcan una doctrina clara sobre el alcance de un motivo de inadmisión en el que, en buena medida, se juega la propia extensión del derecho tan ampliamente reconocido.

51 Como puede verse en C. Barrero “Capítulo VI” (E. Guichot (coord.) *Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, op. cit.*, pp. 206-7).

52 Informe SSSI00078/13.

53 Así la Ley canaria en su artículo 43.2.c), la de la Región de Murcia en el artículo 26.4.c), la de Aragón en el artículo 30.1.c) o la de Valencia en el artículo 16.2.b).

54 Artículo 29.1.b) que añade que “en tal caso, se puede dar la información de forma desglosada, previa audiencia del solicitante”.

55 En tal sentido, M. A. Sendín García, “Transparencia y acceso a la información pública”, op. cit., p. 156.

- d) Las “dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente”.

Son inadmisibles, en cuarto lugar, las solicitudes “dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente”. El órgano que acuerde la inadmisión por este motivo debe indicar en la resolución, como le exige el artículo 18.2 de la LTBG, “el órgano que, a su juicio, es competente para conocer de la solicitud”⁵⁶. Ahora bien, esta previsión, introducida en el Proyecto de Ley a instancias del Consejo de Estado⁵⁷, resulta contradictoria con lo dispuesto en el artículo 19.1 de la Ley que para los casos en los que la información “no obre en poder del sujeto al que se dirige”, prevé su remisión al competente “si lo conociera”, informando “de esta circunstancia al solicitante”. En otros términos, si el órgano que recibe la solicitud desconoce, como señala el artículo 18.1.d), quien ha de resolver, pero para poder inadmitir la solicitud debe indicar en la resolución, como le exige el apartado 2º del precepto, el que “a su juicio es competente”, ese órgano habrá dejado de ser desconocido para él, con lo que, por consiguiente, habrá desaparecido el presupuesto de hecho de la causa de inadmisión resultando, por el contrario, aplicable el del 19.1. Es una lástima que el legislador andaluz, en ese artículo 30 en el que aclara el alcance de otras causas de inadmisión, no haya incorporado, sin embargo, ninguna previsión sobre este motivo.

- e) Las “que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”.

Las solicitudes de acceso pueden finalmente inadmitirse cuando sean, en términos del artículo 18.1.e) de la LTBG, “manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”. Aunque contara con la oposición de algunos grupos parlamentarios⁵⁸, la existencia de esta causa puede considerarse, en principio, acertada en la medida en que tan importante es garantizar a todas personas el acceso a la información pública, como proteger a las Administraciones y demás sujetos obligados de un ejercicio del derecho contrario a los principios de buena fe e interdicción

56 Es la regla ya recogida en la Leyes 27/2006, de 18 de julio, de Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente (art. 10.2.b), y 37/2007, de 16 de noviembre, sobre Reutilización de la Información del Sector Público (art. 10.1).

57 En efecto, el Consejo de Estado en su Dictamen 707/2012, de 19 de julio, al Anteproyecto de Ley había advertido sobre los riesgos de una interpretación abusiva de este motivo de inadmisión que limitara injustificadamente el derecho de acceso, trasladando además al interesado las consecuencias negativas de la propia complejidad de la organización administrativa.

58 Como expuse en “Capítulo VI” (E. Guichot (coord.) *Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, op. cit.*, p. 227.

de su posible abuso⁵⁹. La correcta aplicación de esta causa de inadmisión pasa por la interpretación que se haga de los dos conceptos jurídicos indeterminados sobre los que se vertebra. “Manifiestamente repetitivas” y “carácter abusivo” constituyen, en efecto, dos posibles características de las solicitudes de acceso que solo podrán determinarse, en su caso, desde una valoración de las circunstancias concretas de cada uno de los supuestos en los que eventualmente puedan concurrir. No obstante, el legislador andaluz podría quizás haber avanzado en la delimitación de estos supuestos al modo en el que lo hacía, por ejemplo, la Proposición de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública presentada por el Grupo Parlamentario Socialista a finales de 2011, que consideraba “un caso de ejercicio abusivo del derecho, la presentación masiva de solicitudes de información, por una persona o varias actuando concertadamente, con el efecto de alterar la eficacia del funcionamiento del servicio público”⁶⁰. Este podrá ser, desde luego, un supuesto de esta naturaleza como podrán serlo otros siempre y cuando quede debidamente acreditada la concurrencia de esas circunstancias prohibidas por el artículo 18.1.e)⁶¹.

2. La instrucción del procedimiento

La LTPA no contiene ninguna norma sobre la instrucción del procedimiento de acceso. Se regirá, como dispone su artículo 28, por lo establecido “en la legislación básica en materia de transparencia”. Ahora bien, la LTBG no regula el desarrollo de estos procedimientos a excepción del trámite de audiencia para los supuestos, como dispone el artículo 19.3, en los que “la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados”, en cuyo caso “se les concederá un plazo de 15 días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas”, informando al solicitante 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”.

59 No en balde el ejercicio del derecho conforme a “los principios de buena fe e interdicción del abuso del derecho” figura en algunas normas de transparencia entre las obligaciones impuestas a todas las personas, como es caso del artículo 8.2.b) de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias.

60 Artículo 8.3. (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. X Legislatura, Serie B, núm. 10-1, 27 de diciembre de 2011).

61 M. Fernández Salmerón ha alertado recientemente sobre la necesidad de “un uso ponderado y razonable” de esta causa que evite una posible interpretación extensiva favorecida por el carácter abierto del precepto (“Capítulo 8. Procedimiento administrativo e información del sector público”, pp. 304-5). En el mismo sentido, pueden verse las consideraciones de M. A. Sendín García (“Transparencia y acceso a la información pública”, *op. cit.*, pp. 179-181).

3. La terminación del procedimiento

A. La competencia para resolver

La LTBG no determina lógicamente, salvo para la Administración del Estado, los órganos competentes para la resolución de las solicitudes de acceso, cuya fijación corresponde a las normas reguladoras de cada uno de los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación. El artículo 28.2 de la LTPA declara competente “al órgano o entidad que lo sea en la materia a la que se refiera la información solicitada”. No es solo el criterio seguido por la mayoría de las Comunidades Autónomas que optan, por lo general, por la atribución de esta competencia a los órganos en cuyo poder se encuentre la información⁶² o a sus superiores jerárquicos⁶³. El Decreto 289/2015, de 21 de julio, ha regulado la organización administrativa en materia de transparencia pública en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales.

Debe notarse que el artículo 28.2 de la LTPA no circunscribe su aplicación a la Administración de la Junta de Andalucía, por lo que puede considerarse que rige para todos los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación, en el bien entendido de que en el caso de existir norma propia en las disposiciones reguladoras de estos distintos sujetos, la regla del artículo 28.2 cederá lógicamente su aplicación en beneficio de esta⁶⁴. De otra parte, ha de repararse en la genérica referencia de la norma a “la entidad” competente “en la materia a la que se refiera la información solicitada”, previsión con la que realmente no se determina a quien concretamente corresponde resolver sobre el acceso, lo que, en principio, ha de afectar especialmente a las entidades de naturaleza privada incluidas en el ámbito de aplicación de la norma.

62 Así lo hace la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja (art. 15.1), al igual que el 36.2 de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias, en defecto, en este caso, “de previsión expresa en los reglamentos de organización”.

63 En tal sentido, Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de Transparencia y Gobierno Abierto (art. 26), Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura (art. 19.2), y Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña (art. 32.1).

64 Otras leyes autonómicas contienen una regulación más detallada de esta materia estableciendo además previsiones específicas sobre la competencia para resolver en el caso de entidades privadas. Al respecto pueden verse las soluciones, distintas entre sí, recogidas en los artículos 26.2 de la Ley Foral 11/2012, de Transparencia y Gobierno Abierto, 15 de la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja, 36.2.b) de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias o 32 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña.

B. El plazo para resolver y notificar

La determinación del plazo para resolver y notificar las solicitudes de acceso generó una importante discusión que se prolongó a lo largo de toda la tramitación de la Ley. El plazo de un mes inicialmente previsto fue objeto, en efecto, de numerosas propuestas de modificación en un sentido favorable tanto a su ampliación, como sugirió el Consejo de Estado⁶⁵, como a su reducción en el sentido expresado en las enmiendas presentadas por algunos Grupos parlamentarios del Congreso⁶⁶. El artículo 20.1 de la Ley finalmente aprobada mantuvo, sin embargo, dicho plazo que, como manifestó E. GUICHOT, “se mueve dentro de parámetros comparables razonables”⁶⁷ y que además coincide con el ya establecido en disposiciones anteriores, como la Ley 27/2006, de 18 de julio, de Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente, y el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, del Sistema español de Archivos⁶⁸. Un mes era también en Andalucía el plazo previsto para la resolución de las solicitudes de acceso en el artículo 86.4 de la LAJA, antes de la modificación del precepto por la LTPA que se limita ya a remitir a esta disposición.

El plazo establecido en el artículo 20.1 de la LTBG, que podrá “ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante”⁶⁹, se ha de contar, como dispone el propio precepto, desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, con lo que se produce una alteración de la regla dispuesta en el artículo 42.2.b) de la LRJPAC que refiere el computo a “la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación”. La Administración, como señala el apartado 4º de este mismo artículo, deberá indicar al solicitante “la fecha en la que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente”, en este caso, el competente para dictar la resolución.

El plazo de un mes previsto en la LTBG tiene carácter básico, lo que significa que constituye un máximo indisponible para el legislador autonómico que, sin embargo, podrá, en su avance sobre las garantías establecidas en la norma estatal, reducirlo. Es lo que ha hecho,

65 Dictamen 707/2012, de 19 de julio.

66 Enmiendas de las que di cuenta en “Capítulo VI”, E. Guichot (coord.) *Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, op. cit.*, p. 229.

67 “El Proyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el margen de actuación de las Comunidades Autónomas”, *op. cit.*, p. 124 y “Ejercicio del derecho de acceso a la información pública y régimen de impugnaciones”, *op. cit.*, p. 72.

68 Artículos 10.2.c) y 30.1 y 2, respectivamente.

69 El plazo podrá quedar también suspendido en los casos en los que por afectar la información a derechos o intereses de terceros, deba concedérseles la posibilidad de presentar alegaciones en los términos establecidos en el artículo 19.3 de la LTBG. Además, y en aplicación del artículo 42.5.a) LRJPAC, procederá igualmente la interrupción en los casos en los que, de acuerdo con el artículo 19.2 LTBG, se requiera al solicitante la subsanación o mejora de la solicitud.

al igual que otras Comunidades Autónomas aunque en contra de la tendencia general que parece imponerse al mantenimiento del mes dispuesto en la disposición estatal⁷⁰, el artículo 32 de la LTPA que tras declarar que “estas solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible”, dispone, para la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales, un plazo máximo “de 20 días hábiles desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, prorrogables por igual período en el caso de que el volumen o la complejidad de la información solicitada lo requiera”. Esta reducción del plazo merece, desde luego, una valoración positiva desde el punto de vista de la propia garantía del derecho de acceso, aunque es cierto también que aumenta los riesgos de posibles incumplimientos, especialmente graves dado el alcance negativo que se confiere al silencio.

C. La resolución expresa

La LTPA reconoce en su artículo 7.c) el “derecho a obtener una resolución motivada” que consiste, según especifica la propia norma, “en el derecho de la persona solicitante a que sean motivadas las resoluciones que inadmitan a trámite la solicitud de acceso, que denieguen el acceso, que concedan el acceso tanto parcial como a través de una modalidad distinta a la solicitada, así como las que permitan el acceso cuando haya habido oposición de un tercero”. Son los mismos supuestos que exigen motivar la resolución en aplicación de los artículos 18.1 y 20.2 de la LTBG que, para el caso en el que haya habido oposición de tercero, añade que “se indicará expresamente al interesado que el acceso solo podrá tener lugar cuando haya transcurrido el plazo del artículo 22.2”, esto es, el previsto “para interponer recurso contencioso administrativo sin que se haya formalizado o haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir información”.

En las hipótesis, de otra parte, en las que “la mera indicación de la existencia o no de la información supusiera la vulneración de alguno de los límites al acceso” debe indicarse “esta circunstancia al desestimarse la solicitud”, como impone el artículo 20.3 de la LTBG. Además, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 89.3 de la LRJPAC, las resoluciones dictadas por un sujeto sometido al ámbito de aplicación de esta norma, deberán expresar los recursos precedentes, así como el plazo para su interposición y el órgano competente para resolverlos⁷¹.

70 Entre las Comunidades Autónomas que han optado por la reducción de plazo se encuentra la de Navarra que en su Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de Transparencia y del Gobierno Abierto, lo fija en quince días (art. 30.1), al igual que lo hace el Proyecto de Ley de la Administración Pública vasca (art. 103.1). Extremadura, por su parte, ha previsto en la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto, un plazo “máximo de treinta días hábiles desde su recepción por el órgano competente”, ampliable por otros treinta más (art. 23). La tendencia, sin embargo, en las leyes sobre transparencia más recientes, es la del mantenimiento del plazo de un mes previsto en la disposición estatal, como puede comprobarse en la Ley canaria (art. 46.1), en la catalana (art. 33.1), en la de Aragón (art. 31.1), o en la de la Comunidad de Valencia (art. 17.1).

71 Así lo establecen, de hecho, otras normas sobre transparencia como son los casos de las Leyes 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura (art. 24.5), 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y Ac-

La resolución se ha de notificar, como determina el artículo 20.1 de la LTBG, “al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado”. Este último requisito resulta bastante cuestionable⁷² dado que este tercero, en su condición de interesado, debería tener reconocido, en todo caso, el derecho a la notificación que es, por otra parte, lo que dispone con carácter general el artículo 58.1 de la LRJPAC, regla que, sin que se aprecien razones que lo justifiquen, se altera en este ámbito. Además, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 14.3 de la LTBG, las resoluciones relativas a los límites del derecho, “serán objeto de publicidad previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran y sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 20, una vez hayan sido notificadas a los interesados”. La publicación de estas resoluciones es oportuna, no solo por razones de seguridad jurídica y para favorecer “la cultura de la transparencia”, razones esgrimidas por los Grupos parlamentarios del Congreso que con sus enmiendas al Proyecto del Ley introdujeron esta previsión en la norma⁷³, sino también porque su difusión puede hacer innecesarias peticiones futuras con el mismo objeto, lo que constituye una ventaja para el interesado en la información, además de contribuir a descargar de trabajo a los órganos competentes en la materia. De hecho, el artículo 22.1 LTBG dispone que en los casos en los que la información ya esté publicada, “la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante como puede acceder a ella”.

D. La desestimación por silencio

La LTPA, a diferencia de otras Comunidades Autónomas⁷⁴, mantiene el carácter negativo del silencio recogido en el artículo 20.4 de la LTBG, una regla ampliamente contestada por muchos

ceso a la Información Pública de Canarias (art. 47.8) o 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña (art. 34.7).

72 En tal sentido E. Guichot, “El Proyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el margen de actuación de las Comunidades Autónomas”, *op. cit.*, p. 124.

73 Se trataba concretamente de los Grupos parlamentarios socialista y popular (enmiendas números 468 y 525, respectivamente. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie A, Núm. 19-3, 2 de julio de 2013).

74 Es el caso de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de Transparencia y del Gobierno Abierto, que establece en su artículo 30.2 un silencio positivo en los siguientes términos: “Si en el plazo máximo previsto para resolver y notificar no se hubiese recibido resolución expresa, se entenderá estimada la solicitud salvo con relación a la información cuya denegación, total o parcial, viniera expresamente impuesta en una norma con rango de ley”. Esta es igualmente la solución de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña, que en artículo 35.1 determina que “si la Administración no resuelve y notifica dentro del plazo establecido, la solicitud se entiende estimada, salvo que una norma con rango de ley establezca expresamente un efecto desestimatorio, total o parcial, con relación a una determinada información”. Esta es también la solución por la que optan la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (art. 31.2) y Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación de la Comunidad de Valencia (art. 17.3). M. Fernández Salmerón, aún reconociendo que la cuestión es, sin duda, compleja, ha cuestionado recientemente que las Comunidades Autónomas dispongan “de margen de actuación competente” suficiente para alterar la regla establecida en la norma estatal (“Procedimiento administrativo e información del sector público”, *op. cit.*, pp. 290-3).

de los colectivos y organizaciones que intervinieron en la consulta pública electrónica del Anteproyecto de Ley estatal y que fue además objeto de numerosas enmiendas durante la tramitación parlamentaria del Proyecto⁷⁵. Aunque el tema es discutido, parece, en la línea ya expresada por E. Guichot, que el carácter desestimatorio de la falta de resolución y notificación en plazo es el que mejor se adecua al objeto de la pretensión que, en estos supuestos, se ejerce⁷⁶. Como certeramente advirtió el Consejo de Estado en su Dictamen al Anteproyecto de Ley, el derecho de acceso a la información se encuentra en íntima relación con otros derechos e intereses constitucionalmente protegidos que podrían, lo que no parece admisible, verse vulnerados por el simple transcurso del tiempo, de ahí que deba concluirse que la decantación por el silencio negativo “resulta lógica y adecuada a Derecho”. No debe además perderse de vista que la falta de respuesta por la Administración no es una opción de la que esta pueda disponer libremente, constituye un incumplimiento de la obligación de resolver que le impone el artículo 42.1 de la LRJPAC y, como tal, es tipificada como infracción grave por la LTBG en el artículo 20.6.

VI. LA FORMALIZACIÓN DEL ACCESO

Las Leyes de Transparencia cuentan con un conjunto de normas heterogéneas aunque en todo caso importantes, destinadas a garantizar el ejercicio efectivo del derecho reconocido. Unas normas que pueden sintetizarse en los siguientes términos.

1. El momento para el ejercicio del derecho

El acceso, como determina el artículo 22.1 de la LTBG, deberá darse “en el momento de la notificación de la resolución”⁷⁷ y, “cuando ello no sea posible”, en “un plazo no superior a

75 Como ya expuse en “Capítulo VI”, E. Guichot (coord.) *Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, op. cit., pp. 232-3.

76 “El Proyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el margen de actuación de las Comunidades Autónomas”, (op. cit., p. 125). Más recientemente ha vuelto a insistir sobre ello en “Ejercicio del derecho de acceso a la información pública y régimen de impugnaciones”, (op. cit., p. 72). Otros autores, sin dejar de reconocer la dificultad del tema, parecen inclinarse, sin embargo, por la conveniencia de un silencio positivo. Son los casos de M. Fernández Salmerón (“Capítulo 8. Procedimiento administrativo e información del sector público”, op. cit., pp. 314-6) y M. A Blanes Climent (*La transparencia informativa de las Administraciones Públicas. El derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa*, op. cit., pp. 287-9).

77 “Se acompañará conjuntamente a la notificación de la resolución” siempre que “las características de la información solicitada lo permitan”, establece el artículo 31.5 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y el Gobierno Abierto, “se adjuntará como anexo a dicha resolución”, a menos que ello no sea posible, señala la Ley de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (art. 33.1).

diez días”, a menos que haya “existido oposición de tercero”, en cuyo caso habrá que esperar a que transcurra “el plazo para interponer recurso contencioso administrativo sin que se haya formalizado o haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información”.

2. Las modalidades de acceso. El acceso por vía electrónica

El acceso a la información “se realizará preferentemente por vía electrónica”. Así lo establece el artículo 22.1 de la LTBG en términos que completa el 34.1 de la Ley andaluza que dispone que la información “deberá suministrarse en estándar abierto o, en su defecto, deberá ser legible con aplicaciones informáticas que no requieran licencia comercial de uso”. Ese mismo artículo 22 reconoce, no obstante, el derecho del interesado a solicitar otra modalidad de acceso e igualmente prevé la exclusión por el sujeto obligado de facilitar el acceso por vía electrónica “cuando no sea posible”.

Acierta la Ley del Estado en su no reconocimiento de un derecho absoluto a la elección de un medio concreto de acceso con el que puede ser, incluso, que la Administración y demás sujetos incluidos en su ámbito de aplicación no estén en condiciones de cumplir. Ahora bien, acierta también la LTPA en su concreción de los supuestos que permiten que la información se entregue a través de una modalidad distinta de la solicitada. Son los previstos en su artículo 34.1: Cuando ello pueda “ocasionar la pérdida o deterioro del soporte original, no exista equipo técnico disponible para realizar la copia en ese formato, pueda afectar al derecho de propiedad intelectual o exista una forma o formato más sencilla o económica para el erario público”. Debe repararse, no obstante, en la amplitud de estas causas, en particular de la última de ellas, lo que se traduce en la atribución a la Administración y otros sujetos obligados de un importante margen de apreciación para ofrecer la información a través de un medio de acceso distinto del pedido por el solicitante⁷⁸, sin necesidad además, a diferencia de lo que exige por ejemplo el artículo 11.1.b) de la Ley 27/2006, de 18 de julio, de Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente, de ofrecer justificación sobre esa alteración en el medio solicitado para el acceso.

3. La gratuidad del acceso

La LTPA recoge el de “gratuidad” entre los “principios básicos” que formula su artículo 6. No obstante, y como dispone el artículo 22.4 de la LTBG tras reconocer la misma regla, “la

78 Otras disposiciones autonómicas contienen igualmente concreciones de esos supuestos en los que la información puede ofrecerse a través de un medio distinto al solicitado. Es el caso, entre otros, del artículo 48 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias o del 36.2 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña.

expedición de copias o soportes o la trasposición de la información a un formato diferente al original podrán 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”. El artículo 34.3 de la LTPA incorpora, en este punto, una garantía importante al establecer que, “en ningún caso, la imposibilidad o incapacidad de hacer frente a las tasas o precios públicos establecidos podrán ser causa para negar el acceso pleno a una información pública solicitada al amparo de la presente Ley, en los términos que reglamentariamente se establezcan”. Se trata de una previsión que procede de la aceptación de la enmienda presentada en el Parlamento por el Grupo parlamentario de Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía⁷⁹ y cuya articulación no parece, desde luego, fácil. Habrá que esperar a su concreción en un próximo desarrollo reglamentario de la Ley para poder ofrecer una valoración más completa de una norma que, desde luego, es digna de elogio. La LTPA, en ese mismo artículo 34.3, impone a los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación la obligación de publicar y poner a disposición de los solicitantes “el listado de tasas y precios públicos que sean de aplicación a tales solicitudes”.

Si con las previsiones expuestas la Ley de Andalucía completa a la del Estado en términos favorables al ejercicio del derecho, no puede, sin embargo, mantenerse esta afirmación en relación con la norma que establece el apartado 2º de ese mismo artículo 34 que circunscribe la gratuidad, reconocida sin limitación alguna como “principio básico” en el artículo 6, al “examen de la información solicitada en el sitio en que se encuentre”, así como a “la entrega de la información por medios electrónicos”. Se trata de dos limitaciones que, aunque razonables en sí mismas y que recogen otras leyes autonómicas⁸⁰, no dejan de suscitar reparos en cuanto que vienen a establecer posibles restricciones al derecho no recogidas en la disposición estatal.

VII. LA IMPUGNACIÓN DE LAS RESOLUCIONES DE ACCESO

1. La doble vía de impugnación establecida

Las resoluciones dictadas en materia de acceso a la información pública son, como determina el artículo 20.5 de la LTBG, “directamente recurribles ante la Jurisdicción Contencioso-

⁷⁹ Enmienda núm. 15. Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía. IX Legislatura, núm. 455, 19 de mayo de 2014.

⁸⁰ Así la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y el Gobierno Abierto (art. 33.1), la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura (art. 26.4) y la Ley de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (art. 33.3).

administrativa, sin perjuicio de la posibilidad de interposición de la reclamación potestativa prevista en el artículo 24”. Esto es, el interesado puede optar entre acudir a la vía judicial o hacer uso de la reclamación que le ofrece este precepto ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno o entidad autonómica equivalente.

2. La reclamación previa a la vía judicial

De esta reclamación, regulada en los artículos 23 y 24 de la LTBG, pueden destacarse los siguientes extremos.

A. La entidad competente para la resolución

La competencia para la resolución de estas reclamaciones viene atribuida al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno o a la autoridad independiente que diseñen las Comunidades Autónomas, que serán, en su caso, las encargadas de resolver, como especifica la disposición adicional 4ª de la LTBG, las reclamaciones que se presenten contra las “resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial”.

Aunque esa misma disposición permite que las Comunidades Autónomas puedan atribuir la competencia para la resolución de estas reclamaciones al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno mediante la suscripción del correspondiente convenio, Andalucía, al igual que otras Comunidades Autónomas⁸¹, ha optado por la creación de una entidad propia, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos que el artículo 43 de la LTPA define como “una entidad

⁸¹ Las leyes más recientes, optan por la creación de una entidad propia. Así Canarias crea el Comisionado de Transparencia y Acceso a la información pública (Título IV de la Ley 12/2014, de 24 de diciembre, de Transparencia y Acceso a la Información Pública), Murcia, el Consejo de Transparencia de la Región de Murcia (Título IV, Capítulo II de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad de la Región de Murcia), Cataluña, la Comisión de Garantías del Derecho de acceso a la información pública (art. 39 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno), Aragón, el Consejo de Transparencia (art. 36 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana) y Valencia, el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (Título IV de la Ley 2/2015, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación de Ciudadana). Existen, no obstante, otras opciones. Así La Rioja atribuye en el artículo 16 de la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno, la competencia para conocer de las reclamaciones al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en tanto que la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura, deja abierta la solución al disponer en su artículo 43 que “la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura podrá suscribir un convenio con la Administración general del Estado para la resolución de las reclamaciones que presenten los ciudadanos en relación con las resoluciones que se dicten en el ejercicio de acceso a la información, sin perjuicio de la potestad de la Comunidad Autónoma de Extremadura para crear o atribuir a un órgano propio el ejercicio de tal competencia”.

pública con personalidad jurídica propia, con plena capacidad y autonomía orgánica y funcional para el ejercicio de sus cometidos” y que actúa, como añade el 45, “como autoridad pública independiente de control en materia de protección de datos en los términos previstos en el artículo 41 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, y como órgano independiente e imparcial garante del derecho a la transparencia, conforme a lo previsto en esta Ley y en la legislación básica en la materia”.

Dejando de lado los aspectos organizativos y funcionales de este consejo, objeto de otro capítulo de esta obra⁸², cabe destacar la decantación de la norma andaluza en favor de una entidad en la que se aúnan, a diferencia del modelo elegido por el Estado y por otras Comunidades Autónomas, las competencias en materia de acceso a la información y protección de datos. Las ventajas e inconvenientes de cada uno de esos modelos han sido ya expuestos, y a sus consideraciones me remito, por E. Guichot, que si bien se mostró abiertamente partidario de la creación a nivel estatal de una entidad con competencias exclusivas en materia de transparencia, reconocía que, en el ámbito autonómico, “podría funcionar de forma económica y jurídicamente muy eficaz la fusión de sus competencias con las de protección de datos”⁸³. Será cuando empiece a funcionar este Consejo, cuyos Estatutos han sido aprobados por el Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, cuando podrá hacerse una valoración sobre su papel, en la letra de la norma muy importante, al servicio de la implantación efectiva de un régimen de transparencia pública que, a su vez, salvaguarde los límites derivados de la protección de otros intereses merecedores de tutela, en particular la protección de datos de carácter personal.

B. Naturaleza y objeto de la reclamación

Esta reclamación, como establece el artículo 20.5 de la LTBG, es potestativa y tiene además la consideración, como añade el 23.1 de esta norma, “de sustitutiva de los recursos administrativos” de conformidad con lo dispuesto en el artículo 107.2 LRJPAC⁸⁴. Una decisión que encuentra plena justificación en la “especificidad de la materia” exigida por este precepto como requisito para la configuración de un procedimiento alternativo de reclamación previo al recurso judicial.

82 Infra. Capítulo VI.

83 “Capítulo IX” (E. Guichot (coord.) *Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, op. cit., pp. 331-351).

84 Este artículo permite que las leyes puedan desplazar los recursos ordinarios de alzada y reposición “en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique”, por otros procedimientos de impugnación o reclamación “ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respeto a los principios, garantías y plazos que la presente Ley reconoce a los ciudadanos y a los interesados en todo procedimiento administrativo”.

Son objeto de estas reclamaciones las resoluciones en materia de acceso de los sujetos incluidos en los ámbitos de aplicación de las Leyes de Transparencia, a excepción de las procedentes, como dispone el artículo 23.2 de la LTBG, de “los órganos previstos en el artículo 2.1.f)”, a los que deben añadirse, como aclara la disposición adicional 4ª, las “dictadas por las Asambleas Legislativas y las instituciones análogas al Consejo de Estado, Consejo Económico y Social, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo”, ante las que “solo cabrá la interposición del recurso contencioso-administrativo”. De manera respetuosa con el carácter básico de la norma estatal, el artículo 33.2 de la LTPA excluye igualmente de esta reclamación “las resoluciones referentes al derecho de acceso a la información pública que sean dictadas por las instituciones y entidades a que se refiere el artículo 3.1.b) y 3.2”; esto es, los Consejos consultivo, económico y social y audiovisual de Andalucía, el Parlamento, el Defensor del Pueblo y la Cámara de Cuentas. Esta exclusión, discutible para algunos autores⁸⁵, responde al criterio expresado por el Consejo de Estado que en su dictamen al Anteproyecto de Ley advertía sobre “la peculiar naturaleza y singular posición constitucional” de estas instituciones que cuentan con “el reconocimiento de un régimen especial de autonomía constitucional y legalmente consagrado” que impide que sus decisiones “puedan ser fiscalizadas por órganos administrativos, pues ello podría interferir no solo en su independencia, sino también en la propia articulación de la separación de poderes”.

En definitiva, son objeto de esta reclamación, con la excepción indicada, las resoluciones en materia de acceso. Concretamente, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía ha de conocer de las resoluciones de la Administración autonómica y su sector público, así como de las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial. Cabe notar que este Consejo, al igual que el estatal, no solo ha de conocer de resoluciones dictadas por una Administración Pública, sino también por entidades de naturaleza privada como es el caso de sociedades mercantiles o fundaciones públicas. La misma razón que justifica el sometimiento de estos sujetos a las Leyes de Transparencia explica el posible control de sus actos por una autoridad independiente. Si, en la medida en que prestan un servicio público o desarrollan un cometido público, están vinculadas por los mandatos de estas disposiciones, es lógico y consecuente con esta sumisión que sus actos participen de los mecanismos de control establecidos en garantía de su correcta aplicación.

C. El régimen de la reclamación

El régimen de esta reclamación viene establecido con carácter básico por la LTBG, a cuyas normas remite expresamente el artículo 33.1 de la LTPA⁸⁶.

85 En tal sentido M. Fernández Salmerón, “Capítulo 8. Procedimiento administrativo e información del sector público”, op. cit., pp. 319-20.

86 Sobre las notas más destacadas de la regulación establecida y los problemas que suscita, puede verse S. Fernández Ramos y J. Mª. Pérez Monguío (*Transparencia, Acceso a la información pública y Buen gobierno*, op. cit., pp. 276-280).

Cabe destacar que el plazo existente para la interposición es, según establece el artículo 24.2 de la LTBG, 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” y que su tramitación se ha de ajustar, como indica el apartado 3º del mismo precepto, a lo dispuesto en materia de recursos en la LRJPAC. La LTBG regula, no obstante, un trámite de audiencia a cumplir obligatoriamente en los casos en los que “la denegación del acceso a la información se fundamente en la protección de derechos o intereses de terceros”.

El plazo máximo para resolver y notificar la resolución es de tres meses, según determina, de nuevo, el artículo 24 de la LTBG, en este caso en su apartado 4º, transcurridos los cuales, la reclamación se entenderá desestimada⁸⁷, lo que se justifica, como manifestó el Consejo de Estado en su Dictamen 707/2012, de 19 de julio, “en las mismas razones imperiosas de interés general” que lo explican en la vía de petición, encontrando además aquí un fundamento añadido en el artículo 43.2 de la Ley 30/1992, que exceptúa de la regla general del silencio positivo a “los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones”.

Las resoluciones del Consejo estatal de Transparencia y Buen Gobierno, al igual que las del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, han de ser notificadas a los interesados y una vez que esta se haya producido, publicadas “previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran, por medios electrónicos y en los términos en que se establezca reglamentariamente”. Así lo dispone el artículo 24.5 de la norma estatal en términos que reproduce el artículo 33.3 de la LPTA, preceptos que añaden además la obligación de comunicar estas resoluciones al Defensor del Pueblo del Estado o al andaluz, según los casos.

3. La impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa

Las resoluciones en materia de acceso son naturalmente impugnables en vía judicial, concretamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa, ya sea directamente o tras la correspondiente reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno o, en el caso de Andalucía, ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos⁸⁸. Interesa reparar, tal

87 En el Anteproyecto que informó el Consejo de Estado el plazo que se preveía era de un mes y fue el alto órgano consultivo el que estimó “procedente sugerir que se sopesa la oportunidad de un plazo más amplio”. Se optó así por el de tres meses que es, como es sabido, el previsto para la resolución del recurso de alzada con el que esta reclamación comparte el hecho de su resolución por un órgano distinto del que la dictó. No obstante, y para autores como M.A. Sendín García, no deja de resultar sorprendente este plazo cuando “el que tiene el órgano que recibe la solicitud es únicamente de un mes” (“Transparencia y acceso a la información pública”, *op. cit.*, p. 191).

88 Sobre el control judicial de estas reclamaciones puede verse el reciente trabajo de A. Palomar Olmeda “Capítulo 15”. “El control judicial de las decisiones en materia de transparencia administrativa” (J. Valero Torrijos y M. Fernández Salmerón (coords.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, *op. cit.*, pp. 505-534).

y como expuse en un trabajo anterior, en cómo se han de producir, en lo que hace a la determinación de la competencia de los órganos jurisdiccionales, variaciones de interés en función de cual sea la opción elegida por el solicitante⁸⁹. De otra parte, tampoco debe de pasar desapercibido el hecho de que al reconocerse el recurso contencioso-administrativo contra actos dictados por sujetos privados como son las fundaciones o las sociedades a las que se refieren los artículos 2.1 de la LTBG y 3 de la LTPA, estas normas amplían el ámbito de conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa definido en los artículos 1 y 2 de su Ley reguladora. Aunque la atribución del conocimiento de las resoluciones de dichos sujetos a esta jurisdicción pueda ser, como se ha destacado, “coherente y positiva” en la medida en que trata «de controlar el acceso a información “materialmente” pública aplicando principios de ponderación a cuyo empleo están acostumbrados estos tribunales»⁹⁰, la garantía del principio de seguridad jurídica hubiera probablemente aconsejado la modificación expresa de la LJCA al objeto de evitar cualquier discusión o duda en un asunto de tanta importancia. La tramitación del recurso judicial se ajustará a las reglas generales dispuestas en el Capítulo I del Título IV de la LJCA. La propuesta, planteada en el curso de la tramitación parlamentaria de la norma, favorable a la sujeción de estos procesos a las normas propias del procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales, no prosperó⁹¹.

VIII. CONSIDERACIÓN FINAL

“Sin disponer del conocimiento que proporciona el acceso a la información pública” difícilmente podrá realizarse, como expresó el Consejo consultivo de Andalucía en su Dictamen 73/2014, de 10 de febrero, al Anteproyecto de LTPA, “la formación de la opinión crítica y la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, un objetivo irrenunciable que los poderes públicos están obligados a fomentar”. Es por ello que las nuevas Leyes de Transparencia, aún cuando puedan presentar lagunas y aspectos mejorables, deben ser valoradas de forma muy positiva. Ahora bien, hemos de ser conscientes de su insuficiencia e incapacidad para garantizar, por sí mismas, unos niveles adecuados de transparencia pública. La más avanzada y ambiciosa de las leyes quedaría en papel mojado si no se dispone de los necesarios medios personales y materiales que su efectiva implantación

89 Capítulo VI, E. Guichot (coord.) *Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, *op. cit.*, pp. 244-5.

90 E. Guichot, “Ejercicio del derecho de acceso a la información pública y régimen de impugnaciones”, *op. cit.*, p. 73.

91 Así lo propuso, en efecto, el Grupo Parlamentario, primero en el Congreso (enmienda núm. 475) y, más tarde, en el Senado (enmienda núm. 219). En ambos casos se ofrecía la misma justificación: “El recurso contencioso-administrativo debe tener carácter preferente dado el derecho afectado, por lo que se propone la tramitación del mismo por el procedimiento establecido en los artículos 114 a 122 de la Ley 22/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”.

exige y si quienes han de aplicarla siguen manteniendo esa "cultura del silencio"⁹² que quizás, y según se ha dicho, ha podido caracterizar el funcionamiento de nuestras Administraciones. Estamos, en definitiva, ante una gran oportunidad histórica que, confiemos, nos depare cambios importantes que coadyuven a una mayor calidad democrática, siendo conscientes, no obstante, de que, como ocurre con todas las grandes transformaciones, se necesita de un periodo de adaptación suficiente.

92 M. A. Climent, *La transparencia informativa de las Administraciones Públicas. El derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa*, op. cit., p. 77.