



Emilio Guichot Reina
Concepción Barrero Rodríguez

El Derecho de Acceso a la Información Pública en Canarias



**COMISIONADO
DE TRANSPARENCIA**
CANARIAS EN CLARO

Libro

El derecho de acceso a la información pública de Canarias

EMILIO GUICHOT REINA

CONCEPCIÓN BARRERO RODRÍGUEZ

Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias

2023

PRÓLOGO

El Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública es la institución más joven de Canarias. Nació en 2015, con la entrada en vigor de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y acceso a la información pública. Posteriormente, con la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias llevada a cabo por la Ley Orgánica 1/2018, de 1 de noviembre, adquirió el rango de órgano de relevancia estatutaria, dependiente del Parlamento de Canarias; hecho singular en la estructura autonómica española. Es común la opinión doctrinal favorable a la vinculación del Comisionado al poder legislativo dado que, como órgano encargado de velar por el cumplimiento de la normativa de transparencia por parte de las Administraciones públicas canarias, se valora como conveniente su alejamiento del poder ejecutivo.

Desde nuestros inicios nos proponemos ayudar a los ciudadanos a saber sobre qué y cómo puede solicitar información; y a que los servidores públicos conozcan cómo responder. Por ello, amparamos a las personas a las que no se da respuesta con nuestras resoluciones de derecho de acceso y comprobamos mediante evaluaciones en qué medida todos (instituciones y subvencionados con fondos públicos) cumplen sus obligaciones informativas en los portales de transparencia.

Merece la pena destacar que hasta el cierre del año 2023 se han resuelto 2.573 resoluciones sobre las reclamaciones de los ciudadanos en materia de derecho de acceso a la información cuando no se sentían nada o poco respondidos por las administraciones. En los últimos ejercicios, con ligeras diferencias anuales, más de ocho de cada diez reclamantes lo hacían frente a la negativa que representa el silencio administrativo de las instituciones a las que habían demandado información.

Se han realizado asimismo 5.792 evaluaciones de portales de transparencia hasta diciembre de 2023 y 382 más del sector público en el primer trimestre de 2024, siendo de 59 de ellas de colegios profesionales. En total suman 6.471 procesos de evaluación desde que se creó este órgano de garantía sobre instituciones públicas y de entidades privadas con altas subvenciones. Registramos el más alto volumen de evaluaciones de todo el país; en buena medida gracias a que nuestra herramienta informática T-Canaria permite la colaboración de más de tres mil acreditados de los portales de transparencia. Y se han gestionado además 106

denuncias o quejas sobre publicidad activa; por supuestas faltas de información en los portales web de las instituciones y entidades.

En efecto, la misión del Comisionado es garantizar el derecho de acceso de cualquier persona a todos los contenidos informativos, en cualquier formato, que se encuentren en poder de las Administraciones públicas canarias, salvo, lógicamente, que sea aplicable algún límite a este acceso. La garantía del derecho es una aspiración o desiderátum que se desprende de la ley, pero sólo adquiriría su pleno sentido si se articularan mecanismos legales eficientes, como las multas coercitivas o una capacidad sancionadora autónoma del Comisionado. La expresada misión del Comisionado se concreta en la realización de dos actividades principales: la resolución de reclamaciones por denegación expresa o presunta de solicitudes de acceso a la información pública (SAIP), y el control del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa (esto es, de las obligaciones que pesan sobre las Administraciones de publicar contenidos concretos en sus portales de transparencia). Además, la misión del Comisionado se completa con otras dos actividades: la evaluación del grado de cumplimiento de las disposiciones legales en materia de transparencia, y la heterogénea y multiforme actividad de fomento de la cultura de la transparencia.

La presente obra se ocupa de la resolución de reclamaciones por denegación de solicitudes de información a las instituciones canarias y entidades dependientes, actividad que ha venido identificándose con la garantía del derecho de acceso.

Se procede al estudio y análisis de los criterios seguidos por el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias para resolver las reclamaciones que ante él se han presentado durante estos años contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública por las instituciones canarias. En particular, y con una rigurosa metodología de marcado carácter técnico-jurídico, se relacionan los criterios utilizados por el Comisionado con las determinaciones legales establecidas en su marco regulador de referencia. A saber, la identificación de la información con “los contenidos o documentos” (art. 5 LTAIPC), la información objeto de publicidad activa solicitada a través del ejercicio del derecho de acceso (art. 47 LTAIPC), el límite que supone la seguridad pública (art. 37.1.d) LTAIPC) o, entre otras, las limitaciones derivadas de la protección de datos (art. 38 LTAIPC). Otros criterios que son objeto de análisis, con profusión de argumentos legales y jurisprudenciales, se refieren a las modalidades de acceso a la información, gratuidad del acceso, acceso a información ambiental y a las solicitudes de información por parte de cargos electos.

Como ya hemos apuntado, esta garantía de derecho de acceso tiene un ámbito más amplio [no abordado en esta obra], que engloba también la publicidad activa y se complementa con las actividades de evaluación y fomento de la transparencia. En efecto, el Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos de 18 de junio de 2009, contempla en su artículo 10 a la publicidad activa como una modalidad del derecho de acceso. No obstante, y pese a que como expresan los catedráticos de derecho administrativo Emilio Guichot y Concepción Barrero – a los que estaremos siempre agradecidos por su magnífico trabajo - es admisible la presentación de reclamaciones contra la denegación de información pública que debe ser objeto de publicidad activa (Capítulo II.4); ha de tenerse en cuenta que la publicidad activa tiene unas peculiaridades que la singularizan en el ámbito del derecho de acceso: Un ámbito subjetivo más amplio, que incluye a las entidades privadas que reciben subvenciones públicas a partir de un determinado importe; o la posibilidad de denunciar ante el Comisionado su incumplimiento, lo que significa que cualquier ciudadano o ciudadana puede denunciar o quejarse sobre el incumplimiento de las obligaciones informativas de cualquiera de los portales de transparencia de Canarias.

Por lo que se refiere a la actividad de evaluación de la transparencia, baste apuntar en este prólogo que necesita una regulación básica más detallada que establezca más parámetros comunes en todo el territorio español, así como un desarrollo específico en nuestra Comunidad Autónoma que, partiendo de la herramienta informática T-Canaria, posibilite y ampare una evolución tecnológica que conduzca a una evaluación permanente y mínimamente invasiva para los entes públicos y entidades privadas subvencionadas sobre sus portales de transparencia.

Por otra parte, desde hace dos años, el Comisionado de Transparencia puso en marcha un programa de verificación y cumplimiento de sus resoluciones de derecho de acceso; cuyos resultados se reflejan con detalles en sus informes anuales publicados en su web; de forma que se han reducido a menos de un tercio el nivel de incumplimiento que se producía antes del año 2021.

Para terminar, he de referirme a la actividad del Comisionado de fomento de la cultura de la transparencia, que no afecta sólo a ésta, sino a todos los aspectos de la política de gobierno abierto. Su realización abarca tareas dispares como la formación, la promoción directa o a través de convenios con terceros de jornadas, conferencias o publicaciones, o la publicidad y comunicación de las actividades en materia de transparencia de los entes públicos o del propio Comisionado. Ahora bien, la efectiva implantación de la cultura de la transparencia es una tarea

necesariamente planteable a largo plazo, porque exige, igual que en otras importantes materias como las luchas contra el fraude fiscal o por la igualdad de género, un cambio de valores y de actitudes individuales en el seno de la sociedad, esto es, un esfuerzo educativo y adaptativo que puede abarcar varias generaciones. Los primeros que deben asumir este cambio son los empleados públicos y la clase política, interiorizando que la información pública es de la ciudadanía y para la ciudadanía, y reflejando esta convicción en su comportamiento y en sus actuaciones cotidianas. En este sentido, este libro contribuye a la implantación de la cultura de la transparencia en nuestra sociedad.

Daniel Cerdán Elcid

Comisionado de Transparencia de Canarias

ÍNDICE DE CONTENIDOS

PRÓLOGO	2
LISTADO DE ABREVIATURAS.....	9
I. CUESTIONES GENERALES.....	13
1. El margen de competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias en la regulación del derecho de acceso y su ejercicio en la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y acceso a la información pública de Canarias	13
2. La publicidad activa y su relación con el derecho de acceso a la información pública	20
II. EL OBJETO DEL DERECHO	24
1. La identificación de la información con “los contenidos o documentos”	24
2. El acceso no se circunscribe a la información contenida en procedimientos terminados ..	25
3. La información “en poder” de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley y que haya sido elaborada o adquirida “en el ejercicio de sus funciones”	25
4. La información objeto de publicidad activa puede ser solicitada a través del ejercicio del derecho de acceso.....	30
III. QUIÉNES PUEDEN EJERCER EL DERECHO DE ACCESO	32
IV. ANTE QUIÉNES PUEDE EJERCERSE: EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY	35
1. Los sujetos íntegramente sometidos a la LTAIPC	36
2. Las entidades sometidas a la LTAIPC “en la actividad sujeta al Derecho Administrativo” ..	40
V. LÍMITES AL DERECHO DE ACCESO	44
1. Aspectos generales.....	44
2. Límites conectados con el interés público: seguridad nacional, defensa, relaciones exteriores, seguridad pública, política económica y monetaria, medio ambiente	46
3. Límites que protegen la integridad de los procedimientos administrativos y judiciales	47
4. Límites conectados con la protección de derechos e intereses de contenido económico ..	51
5. El límite de la privacidad.....	56

A) Alcance y normativa aplicable.....	56
B) Categorías de datos personales	60
C) La disociación y el acceso parcial	87
D) La aplicación posterior de la normativa sobre protección de datos	90
VI. EL PROCEDIMIENTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.....	92
1. La iniciación del procedimiento. La solicitud de acceso	92
A) Presentación	92
B) Contenido.....	94
C) Su posible subsanación	99
D) La inadmisión de la solicitud	101
2. La tramitación	123
A) La remisión de la solicitud a un sujeto distinto de aquel al que se dirige	123
B) La audiencia a terceros	128
C) Otros posibles trámites	130
3. La resolución	130
A) Plazo para resolver y notificar	130
B) El incumplimiento del plazo. El sentido del silencio y la resolución extemporánea	133
C) Su contenido	137
D) La notificación.....	138
VII. LA MATERIALIZACIÓN DEL ACCESO.....	140
1. Modalidades de acceso: la “vía electrónica” como regla general	140
2. Momento en el que ha de ofrecerse el acceso.....	141
A) Su inmediatez como regla general	141
B) La dilación como consecuencia de la existencia de posibles terceros afectados	144
3. La información ya publicada.....	146
4. Características de la información que se ofrece	147

5. La gratuidad de la información	147
VIII. RÉGIMEN DE IMPUGNACIÓN.....	149
1. Consideraciones iniciales.....	149
2. Naturaleza y objeto de la reclamación	150
A) Una vía de impugnación especial y potestativa	150
B) Objeto	150
3. La interposición de la reclamación	153
A) Contenido del escrito	153
B) Presentación	153
C) Plazo.....	154
D) Legitimación y representación.....	155
E) Subsanación	156
F) La acumulación de reclamaciones	157
4. La tramitación	157
A) Solicitud del expediente y alegaciones del sujeto frente al que se reclama	157
B) Audiencia a terceros afectados	159
C) Otros posibles trámites. En particular, la audiencia al reclamante	160
5. La terminación del procedimiento	161
IX. REGULACIONES ESPECIALES DEL DERECHO DE ACCESO.....	164
1. Acceso por los interesados a información relativa a procedimientos en curso	164
2. Regímenes jurídicos específicos de acceso a la información	166
BIBLIOGRAFÍA CITADA	186

LISTADO DE ABREVIATURAS

A Auto

AEPD Agencia Estatal de Protección de Datos

AGE Administración General del Estado

AN Audiencia Nacional

BOE Boletín Oficial del Estado

CEADO Convenio núm. 205 del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Oficiales

CTBG Consejo de Transparencia y Buen gobierno

CTPDA Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
GAIP	Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública
JCA	Juzgado de lo contencioso-administrativo
JCCA	Juzgado central de lo contencioso-administrativo
LGT	Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria
LJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa
LOPD	Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal
LOPDGDD	Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales
LPAC	Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

LRJAP-PAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común
LTAIPBG	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno
LTAIPC	Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública de Canarias
R	Resolución
RGPD	Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos
RLOPD	Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal
RT	Resolución territorial
S	Sentencia
TC	Tribunal Constitucional
TSJC	Tribunal Superior de Justicia de Canarias

TRLCI	Real Decreto-legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Catastro
TS	Tribunal Supremo

I. CUESTIONES GENERALES

1. El margen de competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias en la regulación del derecho de acceso y su ejercicio en la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y acceso a la información pública de Canarias

La LTAIPBG se considera desarrollo del artículo 105.b) CE (según el cual “la ley regulará [...] El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”). Así lo establece expresamente el artículo 12 LTAIPBG. El legislador estatal no se decidió, pues, a enraizar el derecho de acceso en la libertad de información del artículo 20 CE, lo que nos parece una opción jurídica equivocada por argumentos que hemos desarrollado en otros trabajos¹, y así lo ha juzgado también la doctrina de forma abrumadoramente mayoritaria². En la jurisprudencia, a la que se remite el propio CTBG, parece ir abriéndose paso también esta concepción, si bien considera –con razón– que aún no se dispone de un pronunciamiento concluyente³.

¹ Por todos, recientemente, en “Cuestiones generales”, en GUICHOT. E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., *El derecho de acceso a la información pública*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 66-93.

² En este sentido, BLANES CLIMENT, M. A., *La transparencia informativa de las Administraciones públicas*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 208-210; COTINO HUESO, L., “El derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia de los poderes públicos y el Gobierno Abierto. Retos y oportunidades”, en VALERO TORRIJOS, J. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (coords.), *Régimen jurídico de la transparencia en el sector público*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 37-71, FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M.³, *Transparencia, acceso a la información y buen gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 34-35; PIÑAR MAÑAS, J. L., “Transparencia y protección de datos. Una referencia a la LTAIPBG”, en PIÑAR MAÑAS, J. L. (dir.), *Transparencia, acceso a la información y protección de datos*, CEU, Madrid, 2014, pp. 45-62, p. 48; RAMS RAMOS, L., “La transformación del derecho de acceso en España: de derecho de configuración legal a derecho fundamental”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 160, diciembre de 2013, pp. 155-180; REY MARTÍNEZ, F., “Quod Omnes tangit ab ómnibus cognitum esse debet: el derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental”, *Revista Jurídica de Castilla León*, núm. 33, 2014, pp. 1-19; ROLLNERT LIERN, G., “El derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental: una valoración del debate doctrinal a propósito de la ley de transparencia”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 34, 2014, pp. 349-368. En contra, a la vista de los datos normativos, RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. y SENDÍN GARCÍA, M. A., *Transparencia, acceso a la información y buen gobierno*, Comares, Granada, 2014, pp. 139-142.

³ Así, en la R 44/2018 del CTBG, en que un periodista solicita información sobre los pactos fiscales y acuerdos remitidos a la Organización para la Cooperación y del Desarrollo Económico (OCDE) para el cumplimiento del intercambio de información entre jurisdicciones, incluyendo la denominación de las empresas contribuyentes. Sobre la condición profesional esgrimida, el propio CTBG destaca la formulación amplia de la STS de 16 de octubre de 2017 (1547/2017), que alude a la formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información, de la que deriva la

Su disposición final octava se apoya en el artículo 149.1.18ª CE como título competencial principal (ha de entenderse, en concreto, en la materia “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”). A ello se le suma una referencia al artículo 149.1.1ª CE, que parece actuar como complemento para el diseño de la necesaria existencia de un órgano independiente de resolución de reclamaciones (a semejanza de lo que hiciera la LOPD, con refrendo en la STC 290/2000, de 30 de noviembre)⁴.

Las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales estuvieron al margen del proceso de elaboración de la LTAIPBG (como apuntó, críticamente, el dictamen del Consejo de Estado) pero están llamadas a desarrollarla y aplicarla, pues sus Instituciones y sujetos vinculados a ellas figuran entre los obligados en los mismos términos que sus equivalentes de ámbito estatal.

La LTAIPBG hizo un entendimiento muy amplio de la competencia para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, de modo que casi toda la regulación tiene carácter básico, incluidas las disposiciones sobre procedimiento. El ámbito de decisión que quedó a las normas autonómicas y locales está en la ampliación de las materias sujetas a publicidad activa y la determinación de los medios para llevarla a cabo, en las disposiciones de organización y en las medidas para garantizar la eficacia del derecho (formación del personal, elaboración de guías ciudadanas, etc.) y en la creación de autoridades independientes de transparencia o la atribución de sus competencias a autoridades independientes ya existentes. Junto a ello, y en materia de procedimiento, el plazo de resolución de las solicitudes de acceso, establecido en un mes con carácter básico, puede ser acortado⁵.

necesidad de interpretación estricta, cuando no restrictiva, tanto de las limitaciones al derecho como de las causas de inadmisión. En el mismo sentido se han pronunciado las SSTs de 10 de marzo de 2020 (344/2020) y de 11 de junio de 2020 (748/2020). La SJCCA núm. 2, de 22 de junio de 2017 (46/2017), califica al derecho de acceso como derecho fundamental y enfatiza de forma prolija su reconocimiento a nivel internacional y comparado. Además, recuerda que, para salvaguardar su derecho fundamental, el recurrente puede instar el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona, de carácter preferente y sumario, regulado en los artículos 114 y ss. LJCA y en su caso el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Por su parte, la SJCCA núm. 7, de 25 de enero de 2019 (3/2019), se pronuncia en el mismo sentido.

⁴ También apela al artículo 149.1.13ª –bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica–, probablemente como amparo de las disposiciones de buen gobierno en materia de sanciones por incumplimiento de normas económico-financieras.

⁵ He defendido desde la aprobación de la LTAIPBG que no puede decirse lo mismo respecto de las limitaciones o del sentido del silencio, que constituyen una pieza clave en la delimitación del alcance del derecho y sus relaciones con otros bienes públicos y privados en concurrencia.

El retraso en la aprobación de una Ley estatal sobre acceso a la Información pública hizo que diversas Comunidades Autónomas tomaran la delantera, aprobando sus propias leyes sobre la materia⁶. Con posterioridad a la aprobación de la LTAIPBG, se han ido dictando toda una serie de leyes por los diversos Parlamentos autonómicos – incluyendo las que sustituyen a algunas de las que se adelantaron a la estatal–, una de las cuales fue la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias⁷. Ya hay incluso alguna ley de segunda generación que sustituye a otra aprobada con posterioridad a la LTAIPBG⁸.

La LTAIPC se aprobó bajo la vigencia del anterior Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, que, a diferencia del actual⁹, no contenía ninguna referencia expresa al derecho de acceso a la información. No contiene una disposición que

⁶ Es el caso de Galicia (Ley 4/2006, de 30 de julio, de transparencia y buenas prácticas en la Administración pública gallega), hasta cierto punto, de Baleares (Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Islas Baleares), Navarra (Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de Transparencia y del Gobierno Abierto) o Extremadura (Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto).

⁷ Así, la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía; la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de la Rioja, la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Región de Murcia, la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias, la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña, la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla-León; la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la actividad pública y Participación ciudadana de Aragón, la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen gobierno y Participación Ciudadana, de la Comunidad Valenciana, la Ley 1/2016, de 18 de enero, de Transparencia y Buen Gobierno de Galicia (que deroga la anterior), la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, la Ley 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública de Cantabria, la Ley foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Navarra (que deroga la anterior), la Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés de Asturias, la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid.

⁸ Ley 1/2022, de 13 de abril, de transparencia y buen gobierno de la Comunidad Valenciana.

⁹ El Estatuto de Autonomía de Canarias aprobado por Ley Orgánica 1/2018, de 6 de noviembre, sí incluye ya dentro del contenido del derecho a una buena administración, reconocido en su artículo 32.d) “en los términos previstos en la Constitución y en las leyes”, el derecho “al acceso a la información pública, archivos y registros de las instituciones, órganos y organismos públicos canarios”. Recogió así en su catálogo el derecho de acceso a la información, tanto en su dicción tradicional tomada del artículo 105.b) CE, como en un lenguaje más actual referido a la “información”. Esta opción hubiera casado perfectamente con un reconocimiento en la LTAIPBG del derecho de acceso como derecho fundamental vinculado con los artículos 20.1.d) y 23 CE, opción que fue objeto de debate entre los especialistas y comparecientes y en la tramitación parlamentaria, y he defendido en otros escritos, pero no acogido en la LTAIPBG. Véase, *in extenso*, en línea con lo defendido en escritos anteriores, en “Transparencia: aspectos generales”, en GUICHOT, E. (coord.), *Transparencia, Acceso a la Información pública y Buen Gobierno*, Tecnos, Madrid, 2014, pp. 35-47.

establezca el o los títulos competenciales en que se apoya, lo cual resulta censurable. No obstante, pueden rastrearse en su Exposición de Motivos. Alude al artículo 30.1 del mencionado Estatuto, que le atribuye competencias exclusivas en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, y al artículo 32.6 y 14, que le atribuye el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de régimen jurídico de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y los entes públicos dependientes de ella, y en materia de normas de procedimiento administrativo, respectivamente¹⁰.

La LTAIPC fue plenamente respetuosa con su margen competencial, a diferencia de lo que ocurrió con algunas de sus homólogas. Junto a la regulación más extensa de la publicidad activa y la incorporación de un completo régimen sancionador, en lo que interesa al objeto de nuestro trabajo:

-En materia de límites, reprodujo el propio tenor de la LTAIPBG¹¹. La mayor parte de leyes autonómicas han preferido remitir la regulación a la LTAIPBG (aparte de por una cuestión de buena técnica legislativa, porque, no nos engañemos, acoger límites es siempre políticamente ingrato) y, en algún caso, a reproducir solo algunos de ellos. La catalana, sin embargo, cambió la dicción de algunos, y se refiere a los “demás derechos privados legítimos” (fórmula genérica importada del CEADO que, además de exceder de lo dispuesto en el artículo 14 LTAIPBG, incurre en una clara indeterminación proscrita por la jurisprudencia constitucional). Sin embargo, a nuestro juicio parece evidente que se trata de un listado indisponible para el legislador autonómico, dado que su reducción dejaría desprotegidos los bienes públicos y los derechos privados que protegen los límites establecidos por la LTAIPBG¹². De hecho, allí donde

¹⁰ Señala, también, que “el artículo 5 del Estatuto de Autonomía de Canarias, además de reconocer a los ciudadanos de Canarias como titulares de los derechos y deberes fundamentales establecidos en la Constitución, establece que los poderes públicos canarios asumen, en el marco de sus competencias, entre otros principios rectores de su política, la promoción de las condiciones necesarias para el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos y la igualdad de los individuos y los grupos en que se integran”.

¹¹ Artículos 37 y 38.

¹² Por esta misma razón, como veremos, *infra*, cuando analicemos los tipos de límites, acaso podría discutirse, en el plano teórico, la posibilidad de que una ley autonómica suprimiera los límites encaminados a garantizar la efectividad de los procedimientos administrativos, en los que no está en juego, al menos directamente, un bien público o un derecho privado. Véase, en ese sentido por todas la STC 292/2000, de 30 de noviembre, en ese caso en referencia genérica a las “razones de interés público” y a la “efectividad”.

la Ley autonómica ha establecido un catálogo más reducido de límites, como es el caso de Cataluña, su Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública ha interpretado que son también de aplicación los excluidos en la Ley autonómica por estar contemplados en la LTAIPBG¹³. Es esta, también, la interpretación del CTBG¹⁴.

-En lo que hace a la materia regulada en la LTAIPBG bajo el rótulo “ejercicio del derecho de acceso a la información pública”, algunas leyes autonómicas, entre ellas la andaluza, ACORÓ ligeramente el plazo máximo para resolver, lo cual no parece suscitar mayor controversia pues no supone perjuicio alguno para el interés público o privado. La LTAIPC mantuvo el plazo fijado por la LTAIPBG. Lo realmente polémico ha sido la previsión por diversas leyes autonómicas del silencio positivo, y no negativo tal y como establece la LTAIPBG. La mayoría de las leyes autonómicas o bien reproducen lo establecido en la Ley estatal o bien evitan pronunciarse, “dando por hecho” que el silencio es negativo porque ya así lo establece la LTAIPBG e indicando sin más que ante las resoluciones, expresas o presuntas, cabe acudir a las vías de reclamación previstas en la LTAIPBG. Pero en otros casos, sí se prevé expresamente el silencio positivo, lo cual es en sí un auténtico desaguizado jurídico, por razones que hemos expuesto extensamente en otros trabajos¹⁵, y supone una contradicción con lo dispuesto en la LTAIPBG de la que deriva

¹³ Dictamen 1/2016.

¹⁴ En su Criterio interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre, sobre la aplicación del artículo 14, número 1, apartado h, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre: perjuicio para los intereses económicos y comerciales, constata que es aplicable, como básico, a todas las Administraciones, también en el caso de Cataluña, única Comunidad Autónoma cuya Ley enuncia los límites y no lo incluye, si bien considera que teniendo en cuenta el carácter básico del precepto “es evidente que este es también de aplicación en el ámbito de la mencionada Comunidad”.

¹⁵ Por todos, en GUICHOT, E., “Derecho de acceso a la información pública”, en GAMERO CASADO, E. (dir.), FERNÁNDEZ RAMOS, S. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 533-580, en especial, en pp. 565-569. Es el caso de las Leyes catalana, aragonesa, valenciana o navarra. Ante este desaguizado jurídico, que hemos denunciado desde un principio en muy diversos foros y escritos, debe constatar que la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña ha aprobado unos criterios interpretativos sobre reclamaciones en caso de silencio administrativo, de 7 de enero de 2016, que son absolutamente elocuentes. Para dar respuesta al caos al que aboca la regulación del silencio positivo en esta materia, viene a interpretar que, ante el silencio, los interesados pueden presentar reclamación sin necesidad de manifestarse sobre si reclaman frente a una estimación o a una desestimación. Ahora bien, la reclamación debe presentarse en el plazo de un mes si el silencio es positivo y sin plazo si es negativo (sic). La Comisión de Garantías del Derecho de Acceso resolverá en un pronunciamiento sobre el fondo (ajeno pues a todo concepto de silencio). Alternativamente, si el interesado considera que el silencio es positivo, puede dirigirse a la Administración reclamando la entrega de información y, si no la recibe en el plazo de un mes, puede reclamar ante la Comisión (que, de nuevo,

una inconstitucionalidad por invasión de competencias que el Tribunal Constitucional ha declarado¹⁶.

-Creó, conforme a lo dispuesto en la DA4 LTAIPBG, un órgano independiente competente para conocer de las reclamaciones dirigidas contra las resoluciones, expresas o presuntas, de los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación: el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública, configurado como autoridad independiente cuyo titular es elegido por el Parlamento de Canarias por mayoría de tres quintos por un período de cinco años entre personas de reconocido prestigio y competencia profesional, cuya competencia va mucho más allá de la resolución de reclamaciones, ya que se le encomendó el fomento, análisis, control y protección de la transparencia pública y del derecho de acceso a la información pública en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias¹⁷. Inicialmente, el mandato no era renovable, pero la Ley fue modificada por Ley 7/2019, de 9 de abril, de modo que se prevé desde entonces que el mandato sea renovable por una sola vez, y se añade que el procedimiento para la elección de un nuevo comisionado o comisionada ha de garantizar que la persona titular sea de sexo distinto a la cesante.

La disposición final séptima de la LTAIPBG previó la entrada en vigor del Título dedicado a la Transparencia y el Acceso a la Información Pública al año de su publicación, publicación que tuvo lugar el 10 de diciembre de 2013¹⁸, pero decidió que los órganos de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales dispusieran de un plazo máximo de dos años desde su entrada en vigor para adaptarse a las obligaciones contenidas en el mencionado Título¹⁹, lo que la Exposición de Motivos calificó como “una entrada en vigor escalonada atendiendo a las

resuelve sobre el fondo, ajeno al concepto de constatación de una obligación de hacer nacida del silencio positivo).

¹⁶ El asunto llegó al Tribunal Constitucional, que ha debido analizar una cuestión de inconstitucionalidad relativa a la previsión del silencio positivo en la Ley aragonesa. En su STC 104/2018, de 4 de octubre, considera que el título competencial retenido es el relativo al “procedimiento administrativo común”, que permite al legislador estatal determinar el sentido del silencio. Además, de forma elocuente, constata que no es posible una interpretación que salve la contradicción entre las fórmulas *sui generis* establecidas en leyes como la aragonesa y los términos, claros, en que la LTAIPBG establece el silencio negativo, por mucha voluntad interpretativa que se le eche pues, en realidad, vendría a convertir en blanco lo negro.

¹⁷ El primer y único Comisionado hasta el presente ha sido D. Daniel Cerdán Elcid, que tomó posesión de su cargo el 15 de mayo de 2015.

¹⁸ BOE núm. 295, de 10 de diciembre de 2013.

¹⁹ Fruto de la aprobación en el Senado de la enmienda núm. 267 del Grupo Parlamentario Popular.

especiales circunstancias que conllevará la aplicación de sus diversas disposiciones”. Esta disposición es difícil de interpretar. Probablemente su sentido fue dar un plazo de dos años desde la aprobación y publicación de la LTAIPBG en el BOE para que todos los entes de ámbito autonómico o local se adaptaran a la Ley. Pero, por una parte, lo refirió solo a los “órganos”, y no a todas las entidades, de Derecho público o privado, dependientes de las Administraciones autonómica y local o a las propias Corporaciones de Derecho Público o Universidades públicas. Por otra, no dejó claro si el plazo de dos años lo era a contar desde la publicación de la LTAIPBG (10 de diciembre de 2013), desde pasados veinte días desde esa fecha, o desde la entrada en vigor de su Título dedicado a la transparencia en el ámbito estatal (10 de diciembre de 2014). Podría decirse que el “espíritu” de la LTAIPBG (si de espíritu de las leyes puede hablarse) parecía ser el primero (y, por ende, la entrada en vigor para todos los sujetos de ámbito autonómico y local el 10 de diciembre de 2015) pero lo cierto es que con las categorías jurídicas en la mano esta solución no resultó desde luego indiscutible.

En todo caso, la LTAIPC, en su disposición final tercera, dispuso su entrada en vigor el día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias, que se produjo el 9 de enero de 2015, y, por tanto, entró en vigor el 10 de enero de 2015, salvo su título II, dedicado a la publicidad activa, que entró en vigor a los seis meses de la mencionada publicación, es decir, el 9 de julio de ese mismo año, y zanjó con ello la duda para los sujetos a los que obliga, ya que su contenido va más allá en exigencia que la LTAIPBG²⁰. El Comisionado de Transparencia ha inadmitido, por ello, las reclamaciones referidas a solicitudes presentadas con anterioridad a la entrada en vigor de la LTAIPC²¹.

Finalmente, cabe constatar que, a semejanza de la LTAIPBG, la LTAIPC contempla en su disposición final segunda una habilitación al Gobierno autonómico para dictar las disposiciones

²⁰ Su disposición transitoria primera previó que “[l]as solicitudes de acceso a la información presentadas con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley continuarán su tramitación con arreglo a la normativa aplicable en el momento de su presentación.” Su disposición transitoria segunda, que las obligaciones establecidas en los artículos 3 y 4 en relación con la publicidad activa o con el suministro de información por sujetos relacionados con la Administración por contrato, subvención u otras formas de relación que tuvieran su origen en fecha anterior a su entrada en vigor fueran exigibles desde esa fecha, siempre que continuaran vigentes.

²¹ Así, R 164/2020, en que añade que “[e]llo no es óbice para que realice una nueva solicitud requiriendo la información que estime pertinente, y, en caso de no recibir respuesta en el plazo del mes legalmente establecido para ello o no estar conforme con la misma, pueda presentar una nueva reclamación en plazo ante este órgano garante del ejercicio de acceso a la información pública”. En el mismo sentido, R 402/2020.

necesarias para su desarrollo y ejecución y, específicamente, para establecer las adaptaciones que sean necesarias para su aplicación a las entidades privadas a que se refiere su artículo 3 (“otros sujetos obligados”, véase *infra*) y a la persona titular de la consejería con competencias en materia de información pública para dictar las disposiciones de desarrollo que se establecen expresamente en la ley²².

2. La publicidad activa y su relación con el derecho de acceso a la información pública

Como es sabido, la LTAIPC, al igual que hiciera la LTAIPBG y yendo más allá, contempla todo un catálogo de materias sujetas a publicidad activa²³, esto es, en portales de transparencia o páginas webs de los respectivos sujetos obligados.

Sin entrar aquí en el extenso elenco²⁴, sí conviene subrayar algunas ideas claves sobre las relaciones entre publicidad activa y derecho de acceso.

El CTBG ha dedicado al tema un Criterio interpretativo, el 9/2015, de 12 de noviembre, que sintetiza la doctrina que ya había ido desplegando al hilo de la resolución de reclamaciones. Viene a decir, sintéticamente, lo siguiente. El hecho de que una información solicitada por

²² Orden de 10 de junio de 2016, por la que se determina el contenido del informe sobre el grado de aplicación de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública y la Orden de 16 de junio de 2016, por la que se regula la organización y funcionamiento del registro de solicitudes de acceso a la información pública.

²³ La LTAIPBG dedica a la publicidad activa el Capítulo II de su Título I. En los artículos 6 al 8 a un elenco de informaciones de publicidad obligatoria. En su artículo 5.2 dispone que: “[L]as obligaciones de transparencia contenidas en este capítulo se entienden sin perjuicio de la aplicación de la normativa autonómica correspondiente o de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad”. La LTAIPC dedica a la publicidad activa su Título II y amplía considerablemente ese listado.

²⁴ La LTAIPBG regula la información de publicación obligatoria clasificándola en información institucional, organizativa y de planificación (artículo 6), información de relevancia jurídica (artículo 7) e información económica, presupuestaria y estadística (artículo 8). La LTAIPC regula los ítems a publicar obligatoriamente, clasificados en información institucional (artículo 17); información en materia organizativa (artículo 18), información relativa al personal de libre nombramiento (artículo 19), información en materia de empleo en el sector público (artículo 20), información en materia de retribuciones (artículo 21), información en materia normativa (artículo 22), información sobre los servicios y los procedimientos (artículo 23), información económico-financiera (artículo 24), información sobre el patrimonio (artículo 25), información de la planificación y programación (artículo 26), información de las obras públicas (artículo 27), información de los contratos (artículo 28), información de los convenios y encomiendas de gestión (artículo 29), información sobre concesión de servicios públicos (artículo 30), información de las ayudas y subvenciones (artículo 31), información en materia de ordenación del territorio (artículo 32) e información estadística (artículo 33).

cualquier persona se encuentre en publicidad activa no exime de la obligación de dar una respuesta concreta en los plazos y condiciones que señale la ley. En caso de que el sujeto que realiza la solicitud haya manifestado expresamente su voluntad de relacionarse de forma no electrónica con la Administración, la información se habrá de servir íntegramente por el medio escogido en la solicitud de información, sin remisión a ninguna plataforma o dirección genérica ni previa colgada en la red. Si no ha optado por ningún sistema específico de relación con la Administración o ha optado por relacionarse por medios electrónicos, se procedería a la indicación del lugar *web* donde la información se encuentra en publicidad activa. En ningún caso será suficiente la remisión genérica al portal o a la sede o página *web* correspondiente, sino que es necesario que se concrete la respuesta, señalando expresamente el *link* que accede a la información y, dentro de este, los epígrafes, capítulos, datos e información exactas que se refieran a lo solicitado, siendo requisito que la remisión sea precisa y concreta y lleve, de forma inequívoca, rápida y directa a la información sin necesidad de requisitos previos, ni de sucesivas búsquedas. Si por sus características –especialmente de complejidad o volumen–, la información fuera difícilmente suministrable en un soporte no electrónico, la Administración contactará con el solicitante para, bien mediante concreción de los datos, bien mediante comparecencia, bien por su aceptación de un sistema o soporte electrónico (CD, remisión a un correo, etc.) pudiera ver satisfecho su derecho. Estos principios han recibido el respaldo de los tribunales²⁵.

En esta línea se ha situado también el Comisionado de Transparencia. Así, ha subrayado que publicidad activa y derecho de acceso son dos vertientes distintas, cuyo ámbito objetivo no se confunde, de modo que mientras los ítems de información sujetos a publicidad activa obligatoria son los establecidos legalmente, no hay limitación alguna al tipo de información que puede reclamarse en ejercicio de derecho de acceso²⁶. Eso sí, cuando se reclama información contemplada en el elenco de aquellas sometidas a publicidad activa, se remite al

²⁵ Por todas, SJCCA núm. 1, de 10 de enero de 2020 (1/2020).

²⁶ R 177/2021: “[...] es importante resaltar la diferencia entre publicidad activa y derecho de acceso a la información. La publicidad activa se refiere a la obligación de publicar, de forma proactiva y de acuerdo con los requisitos establecidos en la ley, los contenidos informativos que señalan las leyes mientras que el derecho de acceso es un derecho constitucionalmente reconocido no existiendo un límite al acceso a la información que solo permita el acceso a aquella información que está sujeta a publicidad activa”. Se reitera en las RR 346/2021 y 347/2021.

correspondiente precepto, que entiende que justifica la presunción de que no concurre ningún límite²⁷.

Fuera de esos ítems de información de publicidad obligatoria, como es sabido, tanto la LTAIPBG como la LTAIPC previeron como principio general la publicidad de la información que se juzgue más relevante para la ciudadanía²⁸. La LTAIPC, además, dispone que se publique la

²⁷ Así, en relación con información en materia de empleo en el sector público, RR 65/2016, 77/2016, 80/2016, 89/2016, 9/2017, 16/2017, 17/2017, 23/2017, 38/2017, 46/2017, 47/2017, 51/2017, 57/2017, 71/2017, 81/2017, 93/2017, 5/2018, 70/2018, 87/2018, 112/2018, 191/2018, 200/2018, 9/2019, 37/2019, 53/2019, 61/2019, 98/2019, 135/2019, 160/2019, 239/2019, 13/2020, 29/2020, 30/2020, 31/2020, 59/2020, 195/2020, 204/2020, 238/2020, 257/2020, 287/2020, 298/2020, 300/2020, 330/2020, 344/2020, 351/2020, 383/2020, 15/2021, 21/2021, 23/2021, 25/2021, 36/2021, 74/2021, 75/2021, 137/2021, 138/2021, 139/2021, 145/2021, 230/2021, 233/2021, 342/2021, 345/2021 y 385/2021; con información en materia de retribuciones, RR 6/2017, 17/2017, 41/2017, 42/2017, 47/2017, 70/2018, 140/2018, 141/2018, 145/2018, 191/2018, 225/2018, 95/2019, 105/2019, 225/2019, 232/2019, 59/2020 o 383/2020; con información en materia normativa, RR 91/2017, 11/2018 o 204/2020; con información económico-financiera, RR 56/2016, 13/2017, 26/2017, 28/2017, 81/2017, 104/2017, 141/2017, 20/2018, 102/2018, 271/2018, 320/2018, 10/2019, 13/2019, 105/2019, 238/2019, 117/2020 y 261/2021; con información sobre el patrimonio, RR 50/2017, 81/2017, 144/2017 o 58/2019; con información de la planificación y programación, RR 111/2017, 25/2020 o 48/2021; con información de las obras públicas, RR 81/2017, 92/2017, 103/2017, 47/2018, 22/2020 o 48/2020; con información contractual, RR 14/2015, 19/2016, 63/201684/2016, 15/2017, 19/2017, 20/2017, 29/2017, 31/2017, 33/2017, 34/2017, 40/2017, 79/2017, 80/2017, 84/2017, 92/2017, 156/2017, 157/2017, 159/2017, 18/2018, 21/2018, 79/2018, 92/2018, 96/2018, 98/2018, 100/2018, 112/2018, 126/2018, 158/2018, 159/2018, 160/2018, 161/2018, 162/2018, 163/2018, 164/2018, 165/2018, 166/2018, 167/2018, 169/2018, 170/2018, 171/2018, 175/2018, 177/2018, 178/2018, 179/2018, 180/2018, 181/2018, 182/2018, 183/2018, 184/2018, 213/2018, 216/2018, 217/2018, 220/2018, 224/2018, 236/2018, 51/2019, 87/2019, 105/2019, 122/2019, 175/2019, 176/2019, 177/2019, 234/2019, 254/2019, 21/2020, 72/2020, 117/2020, 141/2020, 244/2020, 250/2020, 251/2020, 252/2020, 306/2020, 308/2020, 347/2020, 391/2020, 393/2020, 399/2020, 110/2021, 113/2021, 116/2021, 119/2021, 128/2021, 130/2021, 146/2021, 170/2021, 187/2021, 254/2021 y 355/2021, respecto de la cual “[l]a única limitación que se prevé es, previa justificación, los contratos declarados secretos o reservados cuya ejecución deba ir acompañada de medidas de seguridad especiales conforme a la legislación vigente”; con información sobre convenios, R 66/2016; con información estadística, RR 11/2016, 12/2016, 14/2016, 21/2016, 10/2017, 11/2017, 39/2017, 90/2017, 110/2019, 184/2019, 246/2020 o 312/2020; con información sobre ayudas y subvenciones, RR 22/2016, 3/2017, 84/2020, 208/2021, 209/2021, 311/2021 y 379/2021; con información en materia de ordenación del territorio y urbanismo, RR 85/2016, 169/2020, 253/2020, 304/2020, 20/2018, 92/2021, 107/2021, 108/2021, 120/2021, 124/2021, 238/2021, 390/2021.

²⁸ La LTAIPBG establece en su artículo 5.1 el principio general de que los sujetos obligados “publicarán de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública”. Por su parte, el artículo 13 LTAIPC dispone que: “1. Las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de esta ley están obligadas a publicar la información cuya divulgación resulte de mayor relevancia para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública. 2. Para el cumplimiento de lo establecido en el apartado anterior, las entidades relacionadas en el artículo 2.1 de esta ley y en los términos previstos en la misma, elaborarán y mantendrán actualizada la información relativa a la organización, los responsables, las materias y actividades de su competencia, ordenada por tipos o categorías para facilitar su comprensión y accesibilidad y, en todo caso, harán pública

información cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia y que, facultativamente, se publique, además, toda la información que se considere relevante y de mayor utilidad para las personas, la sociedad y la actividad económica²⁹.

a través del Portal de Transparencia la información que se relaciona en los artículos siguientes de este título, así como aquella información cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia. 3. Sin perjuicio de la información a que se refiere el apartado anterior, los organismos y entidades mencionadas podrán publicar, por iniciativa propia, preferentemente por medios electrónicos, a través de sus respectivas sedes electrónicas o páginas web, toda la información que consideren relevante y de mayor utilidad para las personas, la sociedad y la actividad económica.”

²⁹ Artículo 17.

II. EL OBJETO DEL DERECHO

El objeto del derecho de acceso es, como dispone el artículo 35 LTAIPC, “la información pública, en los términos previstos en esta ley y en el resto del ordenamiento jurídico”. La propia norma la define en su artículo 5.b) en idénticos términos a como lo hace el artículo 13 LTAIPBG, precepto de carácter básico como la mayoría de los que en esta disposición ordenan este derecho. “A los efectos de la presente ley”, señala, 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 esta ley y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”. Varios extremos merecen ser destacados en una definición que examinamos a partir fundamentalmente de la doctrina del Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias.

1. La identificación de la información con “los contenidos o documentos”

Las Leyes de Transparencia, en lo que el CTBG califica como “un relevante salto cualitativo y cuantitativo” respecto del régimen precedente³⁰, no circunscriben el derecho de acceso a los “documentos”, soporte, todavía habitual, de la información, sino que lo extiende, también, a los “contenidos”, esto es, a la información obrante en soportes de otro tipo como bases de datos o sistemas de información. El Comisionado canario lo expresa con claridad al señalar, con apoyo en la doctrina de la autoridad estatal, que “lo que se reconoce en la Ley es el derecho a la información y no al documento, no siendo necesario, por lo tanto, que la información se encuentre previamente recogida en soporte documental para

³⁰ En su R, por ejemplo, 58/2021. Otras autoridades de control insisten en la misma idea. Lo hace, por ejemplo, la andaluza que destaca que las Leyes de Transparencia han extendido “el derecho a saber de la ciudadanía más allá del tradicional concepto de documento, como elemento físico tangible”, por lo que “resulta incontrovertible” que “la información contenida en bases de datos o sistemas de información constituye información pública a los efectos de la LTPA, por ser ésta una información de la que pueden disponer las Administraciones en el ejercicio de sus funciones” (R 408/2018). También desde el punto de vista doctrinal se ha llamado la atención sobre las importantes consecuencias derivadas de la extensión de la información a los “contenidos”. Lo ha hecho, por ejemplo, I. MARTÍN DELGADO (“Capítulo III. El derecho de acceso a la información pública” en la obra por él dirigida *Transparencia y acceso a la información pública: De la teoría a la práctica*, Iustel, Madrid, 2019, pp. 111-112). Sobre el objeto del derecho pueden verse también las más recientes reflexiones de M. SÁNCHEZ DE DIEGO FDEZ DE LA RIVA (*El derecho de acceso a la información. Un tortuoso camino. O, como convertir la carretera de la transparencia en una autopista*, Fragua, Madrid, 2022, en particular, pp. 173-182).

proporcionarla”³¹, lo que constituye “uno de los aspectos importantes de la nueva regulación general de la transparencia”³².

2. El acceso no se circunscribe a la información contenida en procedimientos terminados

Las Leyes de Transparencia, a diferencia de lo establecido en la LRJAP-PAC, no limitan el derecho de acceso, como reconoce el comisionado canario³³ en el mismo sentido, igualmente, que la autoridad estatal y sus homólogos autonómicos³⁴, a la información contenida en procedimientos administrativos, ni tampoco, de concurrir esta circunstancia, exigen que el procedimiento haya concluido, aunque, de no ser así y tratándose de interesados, la normativa aplicable al acceso será la “reguladora del correspondiente procedimiento administrativo”, como establece la disposición adicional 1ª.1ª LTAIPC que reproduce la 1ª.1ª de la norma estatal.

3. La información “en poder” de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley y que haya sido elaborada o adquirida “en el ejercicio de sus funciones”

La LTAIPC entiende por información pública aquella que “obre en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título” y que haya sido elaborada o adquirida “en el ejercicio de sus funciones”. Está claro, destaca la autoridad de transparencia canaria, que “la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información como el acceso a una información existente en posesión del organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones que tiene encomendadas”³⁵. De esta forma ha considerado al margen de la norma, al faltar ese presupuesto básico ineludible de la existencia de la información, las peticiones que pretenden que la Administración responda a preguntas “cuya contestación no está contenida en ningún

³¹ RR, entre otras, 203/2018, 250/2018, 365/2018, 45/2019, 66/2019, 74/2019, 89/2019, 92/2019, 108/2019, 109/2019, 113/2019, 114/2019, 115/2019, 116/2019, 117/2019, 118/2019, 143/2019, 148/2019, 159/2019, 161/2019, 162/2019, 163/2019, 165/2019, 166/2019, 227/2019, 239/2019, 6/2020, 13/2020, 18/2020, 44/2020, 183/2020, 198/2020, 341/2020, 367/2020, 385/2020, 154/2021 o 167/2021.

³² En términos tomados, y que a veces recoge el Comisionado canario, de la R 142/2016 de la GAIP.

³³ R 85/2017.

³⁴ Recientemente lo ha recordado, una vez más, el consejo estatal en su R 78/2021.

³⁵ En términos de las RR 22/2017 o 253/2019 que repiten otras muchas.

documento, lo que obligaría a la creación de nueva documentación administrativa”³⁶, o las que le requieren que emita “opiniones, justificaciones o juicios”³⁷, una “declaración de intenciones”³⁸, o “una aclaración a determinada información”³⁹. También aquellas que intentan que emprenda una determinada actuación, del tipo que sea⁴⁰, peticiones que, en algunos casos, se consideran más propias “del Diputado del Común que del Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública, usando para ello el procedimiento de queja”⁴¹, o las que aspiran a obtener “una justificación”, “un informe justificativo de una actuación administrativa”⁴², que

³⁶ Así en la R 22/2017, dirigida a obtener determinada información sobre la forma en la que “se puede participar en un concurso de la RPT” o a qué plazas puede acceder determinado funcionario. O en la R 52/2018, en la que se reclama que se “informe sobre las razones de un supuesto retraso injustificado en la tramitación de facturas por obras y servicios” por un municipio.

³⁷ Como consideró que ocurría en las solicitudes examinadas en las RR 61/2017, 118/2019, 167/2019, 170/2019 o 70/2020.

³⁸ Pretensión en la base de las peticiones que analizan, por ejemplo, las RR 73/2016 o 244/2019.

³⁹ Que era el objeto de la petición que enjuicia la R 15/2019.

⁴⁰ Son muchas las resoluciones en las que el Comisionado se encuentra con peticiones en las que se pretende la realización por la Administración de actuaciones del más variado tipo y alcance, pero que, en ningún caso, consisten en la entrega de una información en su poder. Por ejemplo, que se modifique un Plan General de Ordenación urbana (R 61/2021), se celebren determinadas reuniones (RR 66/2021 y 70/2021), se adjudique un espacio “para dependencias sindicales” (R 71/2020), se proceda “a la apertura de una carretera” (RR 132/2021 y 150/2021), “la retirada de un curso de yoga” (R 148/2021), la rehabilitación de determinadas viviendas (R 172/2021) o la realización, “a la mayor brevedad”, de los trámites “que posibiliten el acceso al correo corporativo y documentación remitida a la Junta de Personal” (R 198/2021), pasando por otro sinfín de pretensiones como que se realice “la convocatoria a plenos y comisiones de forma presencial” (R 201/2021), “se dé respuesta a un recurso de alzada” (R 12/2021), “se limpie el frente de una vivienda y el solar, de hierbas y excrementos de perros, y no se aparquen vehículos” (R 272/2020) o “se impida por todos los medios que se llegue a realizar el 2º ejercicio en las condiciones anunciadas” (RR 350/2020, 353/2020, 354/2020, 355/2020 y 356/2020, 362/2020, 363/2020, 364/2020, 365/2020, 366/2020, 371/2020, 373/2020 y 374/2020). Otros ejemplos expresivos, igualmente, de solicitudes encaminadas a que la Administración realice alguna actuación pueden encontrarse en las RR 81/2016, 149/2017, 87/2018, 155/2018, 211/2018, 321/2018, 331/2018, 332/2018, 259/2018, 41/2019, 59/2019, 61/2019, 168/2019, 243/2019, 153/2020, 160/2020, 166/2020, 168/2020, 187/2020, 190/2020, 267/2020, 268/2020, 269/2020, 334/2020, 338/2020, 403/2020, 13/2021, 14/2021, 19/2021, 72/2021, 149/2021, 164/2021 o 260/2021.

⁴¹ Como entendió el Comisionado que sucedía en su R 60/2017 en la petición a un municipio de que instale papeleras en ciertas zonas y efectúe otros “arreglos y acondicionamientos” diversos.

⁴² Que era, a juicio del Comisionado, lo que sucedía en la petición dirigida a que “se nos informe porque no se han cubierto tres plazas vacantes de “SUBALTERNO de apoyo a los órganos judiciales, adscritas a la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia”, que “se encuadra más bien en el ámbito de la dación o rendición de cuentas; es decir, en la explicación, fundamentación o justificación que los poderes o responsables públicos realizan de sus acciones, bien a iniciativa propia (como discursos, memorias, cartas), bien a instancias de terceros (como mesas de concertación social o laboral, reuniones

tampoco pueden encontrar acomodo en una norma, la LTAIPC, que “circunscribe el alcance de sus obligaciones de acceso a la información contenida (con o sin reelaboración) en documentos o archivos preexistentes, cualesquiera que fuera su formato”, lo que “no obsta para que sea una buena práctica de apertura informativa y de gobierno abierto la respuesta a los ciudadanos cuando piden rendición de cuentas sobre los motivos de la actuación” o “de la no actuación” de la Administración⁴³. Tampoco, de otra parte, pueden considerarse comprendidas en el objeto del derecho de acceso las denuncias “dirigidas a poner en conocimiento de la administración posibles comportamientos” contrarios a Derecho⁴⁴, pues no debe olvidarse que el Comisionado “es el órgano de fomento, análisis, control y protección de la transparencia pública en el ámbito de la Comunidad Autónoma”, careciendo “de competencia para la realización de funciones inspectoras o sancionadoras en otra área que no sea la contemplada en dicha LTAIP”⁴⁵. El derecho de acceso no es, finalmente, la vía idónea para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración⁴⁶, pedir la incoación de procedimientos sancionadores⁴⁷ o “para el restablecimiento de la legalidad”⁴⁸ o, por el contrario, para el “archivo” de los ya iniciados⁴⁹, efectuar “una queja ante posibles defectos administrativos en un procedimiento”⁵⁰

sectoriales, plenos corporativos, entrevistas periodísticas o comparecencias judiciales, entre otras)” (R 2/2017). Otros ejemplos de peticiones similares a las que el Comisionado responde de igual manera se encuentran, entre otras, en la RR 1/2017, 5/2017, 132/2018, 263/2018, 329/2018, 61/2019, 102/2019, 103/2020, 177/2020, 178/2020 o 67/2021.

⁴³ En términos de las RR 263/2018, 2/2017, 61/2019, 102/2019 o 33/2021, que repiten otras muchas.

⁴⁴ Como era, en el supuesto examinado por la R 36/2017, la dirigida a poner en conocimiento de un municipio las “obras de una edificación presuntamente ilegales que han venido realizando unos vecinos colindantes del reclamante”. Otras muchas resoluciones del Comisionado se oponen a que las denuncias tengan amparo en el ámbito de aplicación del derecho de acceso. Son los casos, por ejemplo, de las RR 81/2016, 4/2017, 163/2017, 90/2018, 182/2020 o 151/2021.

⁴⁵ En términos de su R 81/2016.

⁴⁶ Como resulta de las RR 117/2018 o 243/2019.

⁴⁷ R 83/2020.

⁴⁸ Petición a la que se enfrenta la R 30/2019.

⁴⁹ De lo que pueden encontrarse ejemplos en las RR 249/2020 o 270/2020.

⁵⁰ Peticiones a las que se enfrentan numerosas resoluciones del Comisionado, como las RR 202/2018, 88/2020, 101/2020, 102/2020, 127/2020, 128/2020, 131/2020, 132/2020, 133/2020, 134/2020, 135/2020, 136/2020, 136/2020, 137/2020, 138/2020, 139/2020 o 140/2020.

o cualquier otro extremo de la actuación administrativa⁵¹, solicitar la anulación o revocación de determinados actos o acuerdos⁵², o la expedición de certificados⁵³, toda vez que, como en último término destaca el Comisionado, la LTAIPC “solo es garante del acceso a documentación que obre ya en poder del órgano reclamado”⁵⁴. En la mayoría de estas resoluciones en las que el Comisionado entiende que la petición sobre la que se pronuncia excede del objeto del derecho de acceso a la información, “informa” al solicitante de “cara a futuras peticiones”, que “es necesario concretar la entrega de información en documento o archivos en formatos de los que se presume su existencia. De esta manera este Comisionado podrá entrar sobre el fondo del asunto planteado con mejores elementos de juicio”, sin perjuicio naturalmente “del sentido estimatorio o desestimatorio que se dé a la reclamación, en función del estudio de los hechos y de la normativa que resulte aplicable”⁵⁵.

En suma, para que proceda el ejercicio del derecho de acceso, la información, en términos ya reconocidos también, como destaca el Comisionado, en vía judicial⁵⁶ -el propio Tribunal Superior de Justicia de Canarias lo ha hecho confirmando alguna de sus resoluciones⁵⁷-

⁵¹ Como, en el supuesto examinado por la R 184/2020, el proceder del Secretario municipal en la entrega de los asuntos al pleno.

⁵² Objeto de las peticiones resueltas por las RR 78/2017, 128/2017, 98/2019 o 120/2019.

⁵³ En tal sentido RR 24/2019, 378/2020, 51/2021 o 68/2021.

⁵⁴ En RR, entre otras, 24/2019 o 243/2019.

⁵⁵ En tal sentido, y entre otras, RR 202/2018, 211/2018, 259/2018, 263/2018, 329/2018, 25/2019, 41/2019, 59/2019, 102/2019, 120/2019, 149/2021, 289/2021 o 535/2021.

⁵⁶ En tal sentido, RR 81/2016, 60/2017, 74/2017, 89/2017, 142/2017, 24/2019, 120/2019, 41/2019 o 195/2019. Todas ellas citan, en apoyo de su interpretación, la Sentencia 60/2016, de 25 de abril, del Juzgado Central Contencioso Administrativo nº 9 de Madrid, dictada en un litigio entre el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Corporación de la Radio y Televisión Española, cuando sostiene que la LTAIPBG “reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que está ya disponible, lo que es distinto de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía”.

⁵⁷ Concretamente en su Sentencia de 8 de mayo de 2018 dictada en el recurso nº. 136/2017, que concluye que “el comisionado ha obrado con toda corrección ajustándose a las exigencias de la LTAIP”, por lo que confirma su R 88/2016 que estima la reclamación planteada frente al Ayuntamiento de Santa Úrsula obligándole a ofrecer información relativa sobre la vigencia de determinado plan y su aplicación a los procedimientos en curso. No se pide, como alegaba el Ayuntamiento, “la elaboración de informe por parte de los servicios municipales”, sino de información que tiene en su poder y susceptible, “no ya de una solicitud de acceso, sino que incluso puede ser atendida por los servicios generales de información administrativa y atención al ciudadano del Ayuntamiento”.

, ha de existir, pues, en caso contrario, la solicitud carece de objeto⁵⁸, sin que pueda además olvidarse, como también manifiesta con frecuencia, que “la Ley no obliga a crear esa información”⁵⁹, sin perjuicio, lógicamente, de “las responsabilidades (políticas, jurídicas o de otra índole) que la falta de generación de dicha información pueda, eventualmente, comportar”⁶⁰. Si la información, visto desde la otra cara de la moneda, “no ha sido realizada”, el acceso, lógicamente, no será posible⁶¹, supuestos en los que, como manifiesta el Comisionado, “la resolución consistirá en la mención expresa de inexistencia de la información requerida”, a fin de que el solicitante, como en algunas ocasiones se aclara, “pueda actuar en consecuencia, denunciarlo y exigir las responsabilidades” que, en su caso, procedan⁶².

Finalmente, debe añadirse que el acceso, como pronto advirtió el CTBG⁶³ en un criterio que comparten todas las autoridades de control –entre ellas el Comisionado canario- y que cuenta ya con el respaldo del Tribunal Supremo⁶⁴, puede proyectarse sobre información elaborada o producida con anterioridad a la entrada en vigor de las Leyes de Transparencia, porque de ellas no cabe “inferir ninguna restricción del derecho de acceso de orden temporal que opere hacia el pasado, de tal suerte que, en línea de principio, puede pedirse cualquier información con independencia de la fecha en que la misma hubiese sido elaborada o adquirida

⁵⁸ Como resulta en los supuestos analizados, entre otras, en las RR 25/2016, 85/2016, 53/2017, 142/2017, 10/2018, 140/2019 o 367/2020.

⁵⁹ Como afirman, por ejemplo, las RR 2/2017 o 102/2019, exponentes de otras muchas en igual sentido.

⁶⁰ Como expresa, entre otras, la R 195/2019 que añade que “el derecho de acceso no faculta para exigir, por ejemplo, la realización a posteriori de trámites que no se practicaron al tramitar un determinado procedimiento, ni la motivación de decisiones previamente tomadas, ni la adopción de actos administrativos, ni la realización de estudios, informes, inspecciones o analíticas, ni que se informe sobre las actuaciones que se piensa llevar a cabo en el futuro sobre un determinado asunto (salvo que dichas actuaciones futuras se encuentren ya plasmadas en algún documento existente), etc.”.

⁶¹ Es lo que sucedía en el caso resuelto por la R 85/2016, ante una solicitud de información relativa a determinados planes territoriales, en la que el Comisionado acepta la alegación del Cabildo que “manifiesta que en esa administración pública no existen tales documentos, habida cuenta de que los mismos no se han desarrollado por distintos motivos, entre los que cabría citar la ausencia de recursos económicos”, así como que, por “el Gobierno de Canarias, se comprueba que no existen planes territoriales parciales y que solo figura un plan territorial especial [...] [que] no corresponde con ninguno de los documentos solicitados por el reclamante”.

⁶² En tal sentido, y entre otras, RR 257/2018, 258/2018, 195/2019, 74/2021, 75/2021 o 143/2021.

⁶³ En su R, por ejemplo, 67/2016.

⁶⁴ Sentencia de 3 de marzo de 2020 (600/2018).

por el sujeto obligado”⁶⁵. Es, como con precisión advierte la autoridad canaria, “la forma de hacer efectivo este derecho lo que sólo puede aplicarse a partir de la entrada en vigor. Así, deben inadmitirse las solicitudes de información presentadas con anterioridad al 10 de diciembre de 2015 (en el caso de Comunidades Autónomas y Entidades Locales). Pero esto no afecta al objeto del derecho, es decir, a la información pública, que ya existía con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la Ley”. Una interpretación contraria “dejaría prácticamente sin efecto el derecho de acceso a la información pública previsto en la Ley de Transparencia, puesto que conllevaría la inadmisión de todas las solicitudes que se refieran a información anterior al 10 de diciembre de 2015”⁶⁶.

4. La información objeto de publicidad activa puede ser solicitada a través del ejercicio del derecho de acceso

La información sujeta a un deber de publicidad activa no queda excluida del posible ejercicio del derecho de acceso, como tempranamente interpretó el CTBG en su Criterio interpretativo 9/2015, de 12 de noviembre⁶⁷, y ha mantenido siempre el Comisionado canario, que ya en su R 24/2016 señalaba que “el artículo 22.3 de la LTAIPBG regula el supuesto genérico de que la información solicitada vía derecho de acceso haya sido objeto de publicación previa, supuesto que, indudablemente, incluye la publicación de esa información en cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa”, por lo que “resulta evidente que los redactores de la LTAIBG están admitiendo implícitamente la tramitación de un procedimiento de acceso referido a una información sometida al régimen de publicidad activa”. Expresado de otra manera, el hecho de que la información solicitada “sea objeto de publicidad activa” no “restringe en modo

⁶⁵ En términos de la R 64/2016 del Comisionado de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía.

⁶⁶ R 74/2018 en el mismo sentido que otras muchas tanto anteriores como posteriores, como las RR 62/2017, 118/2017, 76/2018, 150/2018, 180/2018, 220/2018, 107/2019, 122/2019, 135/2019, 254/2019, 250/2020, 310/2020, 330/2020, 412/2020, 15/2021, 25/2021, 75/2021, 98/2021, 103/2021, 106/2021, 108/2021, 110/2021, 113/2021, 128/2021, 170/2021, 137/2021 o 189/2021.

⁶⁷ Criterio relativo a la “actuación del órgano u unidad competente cuando, en ejercicio del derecho de acceso a la información, se solicite por los interesados información ya objeto de publicidad activa por el organismo de que se trate”.

alguno el contenido del derecho de acceso” y, por consiguiente, no exime al sujeto obligado “de dar una respuesta concreta en los plazos y condiciones que señale la ley”⁶⁸.

⁶⁸ RR, entre otras muchas, 42/2016, 88/2017, 134/2017, 141/2017, 21/2018, 43/2018, 58/2018, 87/2018, 178/2018, 238/2018, 51/2019, 84/2019, 175/2019, 238/2019, 254/2019, 244/2020, 250/2020, 284/2020, 304/2020, 310/2020, 330/2020, 351/2020, 383/2020, 412/2020, 15/2021, 25/2021, 36/2021, 48/2021, 74/2021 o 75/2021.

III. QUIÉNES PUEDEN EJERCER EL DERECHO DE ACCESO

Los artículos 12 LTAIPBG y 35 LTAIPC no dejan dudas sobre el reconocimiento del derecho de acceso a la información a “todas las personas”. De esta forma, numerosas resoluciones del Comisionado destacan que estamos ante “un derecho de carácter universal”⁶⁹, o que cualquier persona “ostenta un amplio derecho sin necesidad de acreditar interés”⁷⁰, al no exigirse ya “el requisito del “interés legítimo y directo” al que se refería el artículo 37 de la LRJAP-PAC⁷¹. En términos más desarrollados otras resoluciones manifiestan que el derecho de acceso a la información otorgado por la LTAIPC se reconoce “a todas las personas, residentes o no en Canarias o en España, sin distinción alguna; siendo precisamente éste uno de los avances que incorporan todas las leyes de transparencia aprobadas en los tres últimos años, al extender a toda la ciudadanía derechos de acceso que antes solo estaban al alcance de los pocos que tenían la condición de interesados”⁷². Un reconocimiento amplio del derecho resaltado también, en la misma línea que otros órganos judiciales, por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias que en la Sentencia dictada en el recurso 208/2019 afirma que “el derecho de acceso es un derecho de titularidad universal, que asiste a todas las personas con independencia del lugar de residencia, formación, recursos, circunstancias personales o condición o situación social”⁷³.

La Ley canaria, al igual que la estatal, aunque a diferencia, sin embargo, de lo que hacen otras normas autonómicas⁷⁴, no reconoce el ejercicio del derecho de acceso a los menores de edad, ante lo que ha de entenderse, en principio, excluida esta posibilidad de conformidad con el artículo 5.b) LPAC, que solo atribuye a los menores de edad capacidad de obrar para “el ejercicio y defensa de aquellos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico”.

⁶⁹ RR 27/2017 o 177/2021.

⁷⁰ R 82/2016.

⁷¹ Como destaca una de sus primeras resoluciones, la R 7/2015.

⁷² RR 60/2016 o 150/2018.

⁷³ La sentencia desestima el recurso interpuesto contra la R 150/2018 del Comisionado que confirma.

⁷⁴ Así la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno de Cataluña permite su ejercicio a los mayores de 16 años (art. 18.3), en tanto que la de Transparencia de la Actividad pública y Participación ciudadana de Aragón lo posibilita a partir de los catorce (art. 25.2).

Una cuestión interesante que se ha planteado es la relativa a si el derecho de acceso puede ser ejercido por una Administración Pública a fin de recabar información en poder de otra. No existe, en estos momentos, una interpretación uniforme por parte de las autoridades de control a las que se les ha planteado directamente el problema. El CTBG se ha manifestado en términos favorables a esa posibilidad⁷⁵, al igual que lo hace la autoridad catalana que también entiende que es la solución procedente dada la amplia formulación legal del reconocimiento de este derecho, lo que, sin embargo, no le impide manifestar que este es “un derecho concebido para definir y amparar derechos de las personas privadas en relación con las Administraciones públicas, y que el acceso de una Administración pública a información de otra se debería regir por la lógica de las relaciones interadministrativas”⁷⁶. Una lógica que lleva, precisamente, a la Comisión de Transparencia de Castilla y León a rechazar que el derecho de acceso reconocido por las Leyes de Transparencia sea el cauce adecuado para la obtención por una Administración de información en poder de otra⁷⁷. El Comisionado canario no se ha encontrado, que conozcamos, con ninguna reclamación planteada por una Administración frente a otra que, previamente, le haya denegado el acceso a la información, por lo que desconocemos cuál sería su parecer. No obstante, su inclusión, efectuada ya en la R 7/2015, de las personas públicas entre las titulares del derecho de acceso –se extiende a “toda persona (física o jurídica, pública o privada) sin la previa exigencia de ninguna otra condición (ciudadanía, vecindad, nacionalidad etc.)”-, ampara esa posibilidad, ya recogida además por algunas normas como Ley foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, Acceso a la Información pública y Buen Gobierno, o la Ordenanza Tipo de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización, aprobada por la FEMP⁷⁸.

También, en segundo término, generó alguna discusión, que puede entenderse ya superada, la posibilidad de que el derecho de acceso reconocido en las Leyes de Transparencia se ejerza

⁷⁵ Aceptando así en su RT 43/2016 que entra dentro del ejercicio de este derecho la solicitud formulada en nombre y representación de un Ayuntamiento ante un consorcio provincial.

⁷⁶ R 271/2017.

⁷⁷ Así lo mantuvo en su R 108/2017 (CT 150) en la que consideró que la solicitud formulada por un Alcalde a la Administración autonómica sobre determinados vertidos a un río, queda fuera de la legislación de transparencia y “debe ser resuelta con base en los principios generales de las relaciones interadministrativas enumerados hoy en el art. 140.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público”.

⁷⁸ Artículos, respectivamente, 30 y 4.2.

por los representantes sindicales actuando en tal condición. Una duda, en efecto, pronto zanjada por el CTBG en términos favorables a la misma, pues la configuración amplia de este derecho tanto desde una perspectiva objetiva como subjetiva, “hace difícil cuando no imposible, sustraer del marco de la LTAIBG” las solicitudes de información que, cumpliendo con las condiciones establecidas en la norma, hayan sido planteadas por esos representantes⁷⁹, interpretación además ya avalada judicialmente⁸⁰. El Comisionado ha participado siempre de este parecer y ha aceptado sin problemas las solicitudes de acceso, y posterior reclamación en su caso, presentadas por representantes sindicales que actúan en tal condición al amparo de las Leyes de Transparencia⁸¹.

Más dudas suscitó, finalmente, el ejercicio del derecho de acceso reconocido en la LTAIPBG y Leyes de Transparencia de las Comunidades Autónomas por parte de los representantes electos locales. Un interrogante con origen en la disposición adicional 1ª.2ª LTAIPBG que remite a su propia normativa el acceso a la información en aquellas “materias que tengan previsto un régimen jurídico específico”, lo que aquí supondría la aplicación preferente de la regulación prevista en la legislación de régimen local. Concretamente, y como examina en esta misma obra E. GUICHOT, se planteará la cuestión, pronto resuelta por el Comisionado canario en términos favorables a esa posibilidad, de si esos representantes electos locales pueden, actuando en su condición de tales, ejercer, con independencia de lo dispuesto en la normativa local, el derecho de acceso a la información que la LTAIPC reconoce “a todas las personas”.

⁷⁹ En términos, por ejemplo, de la R 441/2018.

⁸⁰ En tal sentido, Sentencia 125/2019, de 25 de noviembre, del JCCA Nº 11 que confirma la R del CTBG 709/2018.

⁸¹ Como puede comprobarse, entre otras, en sus RR 22/2018, 141/2018, 246/2019, 98/2020 o 205/2021.

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

La LTAIPC, respetando, como exige su carácter básico, lo dispuesto en los artículos 2 y 3 LTAIPBG, delimita su “Ámbito de aplicación” en el artículo 2, diferenciando entre aquellos sujetos a los que la Ley se aplica íntegramente –los determinados en su apartado 1º-, y los que únicamente quedan vinculados a ella en el ámbito de su actividad sujeta al Derecho Administrativo –los establecidos en el apartado 2º-. Los “otros sujetos obligados” del artículo 3, lo están solo por el régimen de publicidad activa o exigencia de ofrecer de oficio la información, quedando, por consiguiente, al margen de las disposiciones reguladoras del derecho de acceso a la información⁸². El Comisionado ha recibido diversas reclamaciones planteadas frente a entidades incluidas en este precepto -como Federaciones deportivas⁸³, que, por cierto, otras Leyes, como la andaluza, sí incluyen en su ámbito de aplicación⁸⁴, o fundaciones privadas⁸⁵-, destacando, como no podía ser de otra manera ante la claridad de los términos legales, que solo están obligadas “a publicar información”, cuyo alcance quedaría fijado en el Criterio Interpretativo del Comisionado 1/2015, pero “no a tramitar solicitudes de información realizadas por los ciudadanos”. La Ley canaria, al igual que el resto de Leyes en la materia, completa sus previsiones sobre el ámbito subjetivo de aplicación con la determinación de aquellas “personas obligadas a suministrar información”, de acuerdo con la rúbrica de su artículo 4, a “la Administración, organismo o entidad de las previstas en el artículo 2 a la que se encuentren vinculadas”. Son “las personas físicas y jurídicas distintas de las previstas en el artículo anterior que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas”, incluidos “los adjudicatarios de contratos del sector público autonómico en los términos recogidos en el respectivo contrato”. Con esta norma se introduce, en términos del Comisionado, “una

⁸² Se trata de: “a) Los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales, en todo caso” y “b) Las entidades privadas que perciban dichas ayudas o subvenciones en una cuantía superior a 60.000 euros, o cuando las ayudas o subvenciones percibidas representen al menos el 30% del total de sus ingresos anuales, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros”.

⁸³ Así la “Federación interinsular de Fútbol de Tenerife” (R 2/2015) o la de Las Palmas (R 14/2018).

⁸⁴ Artículo 3.1.h) de la Ley 1/2014, de Transparencia Pública de Andalucía.

⁸⁵ Como la “Fundación Canaria Club Deportivo Tenerife” frente a la que se reclamaba en el supuesto sobre el que se pronuncia la R 163/2020.

transparencia indirecta para sujetos constituidos en régimen del derecho privado pero que realizan funciones públicas o están ligados por contratos públicos”⁸⁶.

1. Los sujetos íntegramente sometidos a la LTAIPC

Las letras a), b), c) y e) del artículo 2.1 LTAIPC extienden su aplicación a “la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias”, “los organismos autónomos, entidades empresariales y demás entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes” de esta Administración, “las universidades públicas canarias”⁸⁷, y “las fundaciones públicas, sociedades mercantiles y consorcios que se integran en el sector público de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo establecido en la Ley de la Hacienda Pública Canaria”. Esta Ley no concreta realmente si las fundaciones públicas y sociedades mercantiles quedan incluidas en su ámbito de aplicación y, por consiguiente, en el de la LTAIPC, toda vez que reenvía a su vez, en el primer caso, a la Ley de Fundaciones de la Comunidad, y, en el segundo, a su Ley de Patrimonio. De esta forma, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 2/1998, de 6 de abril, de Fundaciones de Canarias, quedan sujetas a la norma sobre transparencia, dada su condición de “fundaciones pública”, aquellas “en cuya dotación participe mayoritariamente, directa o indirectamente, la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, sus organismos autónomos o demás entidades que integran el sector público, o que el patrimonio fundacional,

⁸⁶ De esta forma, y en sus RR 23/2018, 33/2018, 45/2018 y 65/2018, declara que “la empresa de economía mixta EMMASA, adjudicataria del contrato para la gestión del servicio público consistente en la captación, desalación, tratamiento, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, depuración y reutilización de aguas residuales, así como las actividades relacionadas con el ciclo integral del agua en el municipio de Santa Cruz de Tenerife, debe facilitar al Ayuntamiento, previo requerimiento, toda la información que este necesite para dar cumplimiento al derecho de acceso a la información pública”. Una obligación que la R 342/2020, de otra parte, considera que recae sobre la “Empresa Mixta de Aguas de Las Palmas, S.A. (EMALSA)”.

⁸⁷ Entidades sobre cuyas resoluciones de acceso conoce, con frecuencia, el Comisionado. Lo ha hecho por ejemplo, en numerosas ocasiones, en relación con el Servicio Canario de Salud, organismo autónomo “encargado de la ejecución de la política sanitaria y de la gestión de las prestaciones y centros, servicios y establecimientos de la Comunidad Autónoma de Canarias encargados de las actividades de salud pública y asistencia sanitaria” (RR, entre otras, 14/2015, 12/2016, 21/2016, 10/2017, 120/2017, 375/2018, 62/2019, 93/2019, 316/2020 o 383/2020); entidades empresariales como el “Ente público empresarial Puertos canarios” (R 16/2015); y otras “entidades de Derecho público vinculadas o dependientes” de la Administración pública canaria, como la “Agencia Tributaria canaria” (RR, por ejemplo, 55/2017, 88/2018 o 141/2018) o “entidades públicas sin adscripción funcional al Gobierno de Canarias” y sometidas, ante todo, a las previsiones de la propia Ley que las crea, como es el caso del ente público “Radio Televisión Canaria” (RR, a título de nuevo puramente ejemplificativo, 25/2017, 100/2018 o 247/2019). También ha tenido oportunidad de conocer de reclamaciones de acceso presentadas tanto frente a la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (RR 18/2016 o 19/2017), como la de La Laguna (RR 85/2017 y 11/2018).

con carácter permanente, esté formado por más de un 50 por 100 de bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades”. Solo en casos muy excepcionales el Comisionado ha conocido de reclamaciones planteadas frente a fundaciones, lo que hace pensar que no son estas entidades ante las que, con frecuencia, se ejerza el derecho de acceso a la información. De otra parte, y de conformidad, ahora, con lo dispuesto en la Ley 11/2006, de 17 de julio, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma, las sociedades mercantiles integradas en el sector público autonómico e incluidas, en consecuencia, en el ámbito de aplicación de la LTAIPC, son, en la delimitación efectuada por su artículo 117.1, aquellas “en las que la Comunidad Autónoma participe en más del 50% de su capital social, directa o indirectamente, a través de otras sociedades mercantiles, públicas o participadas”⁸⁸. En definitiva, las de capital público mayoritario que son también las insertas en el ámbito de aplicación de la LTAIPBG a tenor de lo establecido en su artículo 2.1.g)⁸⁹. Una delimitación muy discutible pues, como he analizado a partir de lo dispuesto en esta disposición⁹⁰, sitúa al margen de las normas sobre transparencia pública a las sociedades controladas por una vía diferente a la de la pertenencia del capital social, colocando, en cambio, bajo su cobertura, ante la falta de cualquier referencia a su objeto, no solo a las sociedades que prestan servicios públicos, sino también, lo que quizás no esté justificado, las que desarrollan una actividad puramente industrial o mercantil⁹¹. Si precisa, en cambio, la Ley de Hacienda pública los consorcios pertenecientes al sector público autonómico y, por ello, incluidos en el ámbito de aplicación de la LTAIPC, los dotados de personalidad jurídica que se encuentren adscritos a la Comunidad, como es el caso, por ejemplo,

⁸⁸ Aclara la misma norma que “se consideran sociedades mercantiles participadas las sociedades mercantiles en las que dicha participación, directa o indirecta, no supere el 50% de su capital social. En cualquier caso, dicha participación no podrá ser inferior al 10%, salvo que se trate de sociedades cuyo capital social sea superior a 3.000.000 de euros”.

⁸⁹ Norma que, en efecto, incorpora a su ámbito de aplicación a las sociedades mercantiles “en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por 100”.

⁹⁰ “Capítulo Segundo, Ámbitos subjetivo y objetivo”, GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., *El derecho de acceso a la información pública*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 114-120.

⁹¹ El Comisionado ha tenido oportunidad de conocer de reclamaciones planteadas frente a algunas sociedades de estas características, como es el caso de “Gestión del Medio Rural de Canarias, S.A.U. (GMR Canarias)”, una sociedad mercantil de capital público adscrita a la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Aguas y capital 100% del Gobierno de Canarias, “cuya finalidad de servir como instrumento para la ejecución de la política agropecuaria y pesquera del Gobierno de Canarias a través de la mejora del sector primario en línea con las estrategias de dicho órgano” (R 40/2017), o de GESPLAN (R 19/2016).

del Consorcio para “el diseño, construcción, equipamiento y explotación de la Plataforma Oceánica de Canarias” (PLOCAN)⁹².

La LTAIPC, de otra parte, incluye en su ámbito de aplicación, letra d) del artículo 2.1, a “los cabildos insulares y los ayuntamientos, los organismos autónomos, entidades empresariales, fundaciones, sociedades mercantiles y consorcios vinculados o dependientes de los mismos, así como las asociaciones constituidas por cualquiera de los anteriores, en los términos establecidos en la disposición adicional séptima”. Previsión que en su apartado 1º determina que, en relación con este amplio conjunto de entidades, “la aplicación de los principios y previsiones contenidas en esta ley respecto de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública” se “establecerá en las respectivas disposiciones legales y reglamentarias reguladoras de los mismos”. Una remisión que, en la actualidad, ha de entenderse efectuada a las Leyes 7/2015 y 8/2015, ambas de 1 de abril, de los Municipios de Canarias y Cabildos insulares, respectivamente, que, en realidad, poco aportan en la medida en que reconocen el derecho a acceder a la información pública en poder de los ayuntamientos y cabildos en los términos establecidos “en la legislación reguladora del derecho de acceso a la información pública”⁹³. Bajo este régimen jurídico no se duda, como es lógico, por el Comisionado sobre la sumisión a la LTAIPC de municipios y cabildos, ni sobre la del resto de entidades recogidas en el artículo 2.1.d) LTAIPC como mancomunidades de municipios⁹⁴, entidades públicas empresariales insulares⁹⁵, sociedades mercantiles municipales⁹⁶ o

⁹² RR 154/2017 y 155/2017.

⁹³ Artículos 22 y 96, respectivamente. Ambas disposiciones determinan, además, la competencia para la resolución de las solicitudes de acceso, la cual corresponde a los alcaldes o presidentes de los cabildos. La Ley de Cabildos añade, no obstante, en ese mismo precepto que “están obligados a habilitar diferentes medios para facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y proporcionar información, de modo que resulte garantizado el acceso a todas las personas, con independencia del lugar de residencia, formación, recursos, circunstancias personales o condición o situación social”.

⁹⁴ Como es el caso de la “Mancomunidad del centro sur de Fuerteventura” (R 68/2019).

⁹⁵ Como “Balsas de Tenerife (BALTEN)”, Entidad pública empresarial adscrita al Cabildo insular de Tenerife (RR 10/2015 y 15/2015).

⁹⁶ Son los casos, en ejemplos tomados de las resoluciones del Comisionado, de la “Sociedad Municipal de Gestión Urbanística de Las Palmas de Gran Canaria S.A. (GEURSA)”, sobre la que resuelve la R 62/2017, o de la “Empresa Municipal de Turismo y Servicios” de Icod de los Vinos (ICODEMSA) sobre la que lo hace la R 84/2017.

insulares⁹⁷, fundaciones públicas municipales⁹⁸, o consorcios integrados por ellos⁹⁹, en la que claramente constituye una interpretación favorable a la aplicación de la normativa de transparencia, en la medida en que ni esas Leyes de 2015, ni ninguna otra disposición contienen normas específicas sobre el acceso a la información de estas entidades en los términos establecidos en la disposición adicional 7ª LTAIPC. Para el Comisionado parece ser suficiente con la previsión contenida en el artículo 2.1.d)¹⁰⁰.

⁹⁷ Por ejemplo, el “Instituto Tecnológico y de Energías Renovables, S.A.”, “una sociedad anónima de capital público del Cabildo Insular de Tenerife con un 92,77% y el resto pertenece al Instituto Tecnológico de Canarias y a autocartera de la empresa” a la que la R 67/2017 considera, por tanto, incluida en el ámbito de aplicación de la LTAIPC.

⁹⁸ Carácter que la R 53/2016 atribuyó a la fundación “Auditorio y Teatro de Las Palmas de Gran Canaria” en un supuesto, no obstante, en el que el acceso se había ejercido ante el Ayuntamiento del que depende.

⁹⁹ Como, por ejemplo, el “Consortio de Agua del Cabildo insular de Lanzarote” al que se refiere la R 91/2016 o “Consortio de Seguridad, Emergencia, Salvamento, Prevención y Extinción de Incendios de la Isla de Lanzarote” frente al que se reclama en el supuesto sobre el que se pronuncia la R 535/2021.

¹⁰⁰ No obstante, puede decirse que las resoluciones que declaran incluidas en el ámbito de aplicación de la LTAIPC a entidades del sector público insular o local no siempre emplean los mismos argumentos. Así, y en relación con “Balsas de Tenerife” (BALTEN), se considera incluida en la norma en su condición, puede leerse en la R 15/2015, de “entidad pública empresarial y, por lo tanto, y en aplicación de lo dispuesto en su artículo 2.1.b) se encuentra sujeta a la LTAIP”. La aplicación, sin embargo, de esta letra b) no es correcta en la medida en que esta disposición se refiere a las entidades dependientes de la “Administración pública de la Comunidad Autónoma”, y “BALTEN”, como la propia resolución afirma, constituye una “entidad pública empresarial adscrita al Cabildo insular de Tenerife” e integrada, por consiguiente, en la letra c) del precepto. Tampoco duda a la hora de afirmar que las sociedades mercantiles municipales son “sujetos obligados conforme al artículo 2 de la LTAIP”, como señala la R 62/2017, aun cuando la solicitud se había presentado ante el propio Ayuntamiento, en relación con “GEURSA”, “Sociedad Municipal de Gestión Urbanística de Las Palmas de Gran Canaria S.A.” de la que se declara que está obligada a cumplir con los deberes de publicidad activa que impone la LTAIPC, como dispone el artículo 24 de la Ley 7/2015, añadiendo que “el hecho de que una información solicitada por cualquier persona se encontrara en publicidad activa, no exime de la obligación de dar una respuesta concreta en los plazos y condiciones que señale la ley”. En el caso de “ICODEM, S.A”, “Empresa Municipal de Turismo y Servicios” de Icod de los Vinos ante la que sí se había planteado la correspondiente solicitud de acceso, la R 84/2017 apoya su vinculación a la LTAIPC en el artículo 2.1.d) sin la menor alusión a la remisión que el precepto efectúa a la disposición adicional 7ª y, con ella, a “las disposiciones legales y reglamentarias” que regulen estas entidades. Sí alude, sin embargo, a esta disposición la R 67/2017, aunque igualmente, y en relación ahora con una sociedad dependiente del Cabildo Insular de Tenerife, el “Instituto Tecnológico y de Energías Renovables, S.A.”, concluye, sin más, en que “estamos ante una sociedad incluida en el ámbito de aplicación de la LTAIP conforme a su artículo 2.1.d)”, aunque aquí, también, la solicitud de acceso se había formulado al propio cabildo al que se requiere que entregue la información. La R 72/2016 niega, sin embargo, que quede bajo la cobertura de este precepto la “Sociedad de Desarrollo de Adeje” por no ser mayoritaria la participación municipal en su capital. La R 53/2016, de otra parte, considera, con apoyo en ese mismo precepto, “clara la aplicación de la LTAIP a la Fundación Canaria Auditorio y teatro de Las Palmas de Gran Canaria”, aunque, de nuevo, la solicitud se había dirigido al municipio al que se encuentra vinculada, el de Las Palmas de Gran Canaria. La R 68/2019, finalmente, en un supuesto en el que el derecho de acceso se ejerce frente a una mancomunidad basa su sumisión a la LTAIPC en la Ley 7/2015

La Ley, finalmente, es aplicable, como determina el artículo 2.1.f), a “las asociaciones constituidas por la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y los demás organismos y entidades previstos en este apartado”.

2. Las entidades sometidas a la LTAIPC “en la actividad sujeta al Derecho Administrativo”

La LTAIPC recoge en su artículo 2.2 otro conjunto de sujetos cuya vinculación a la norma se circunscribe “a la actividad sujeta al Derecho Administrativo”. Son: “a) El Parlamento de Canarias, en los términos de la disposición adicional cuarta”¹⁰¹; “b) El Diputado del Común, la Audiencia de Cuentas de Canarias y el Consejo Consultivo de Canarias, de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional quinta”¹⁰²; “c) El Consejo Económico y Social” y “d) Las corporaciones de Derecho Público”.

Singular interés presentan, entre este elenco de sujetos, “las corporaciones de Derecho público”, dada la relativa frecuencia con la que se formulan peticiones de acceso a la información ante ellas, seguidas de posteriores reclamaciones, lo que nos permite contar con una significativa doctrina del Comisionado que precisa, en términos coincidentes con los de otras autoridades de control, el ámbito de esa “actividad sujeta al Derecho Administrativo” en el que quedan, por tanto, vinculadas por LTAIPC. Dos son, concretamente, las corporaciones que han merecido su atención, las Cofradías de Pescadores y, sobre todo, los Colegios Profesionales. En el caso de la Cámara oficial de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de Gran Canaria, el Comisionado acepta su sumisión a la Ley de Transparencia, aunque no se adentra en el examen

que “en su artículo 2.1.c) dispone que la misma es de aplicación a las Mancomunidades de municipios estableciendo en su artículo 22.1 referido al derecho de acceso a la información pública que ‘todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública que obre en poder de los Ayuntamientos, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución española y en la legislación reguladora del derecho de acceso a la información pública’”. Un precepto, desde luego, que recoge exclusivamente el derecho de acceso a la información en poder de los municipios.

¹⁰¹ Disposición que prevé que, “a estos efectos, y en uso de la autonomía que le es propia, corresponderá a los órganos competentes de la Cámara establecer en su reglamento y en las disposiciones que lo desarrollen las medidas específicas necesarias para ajustar, de acuerdo con sus peculiaridades, su actividad a la legislación básica mencionada y a los principios que informan esta ley”. La disposición aclara en su apartado siguiente que “la actividad del Parlamento de Canarias no sujeta a Derecho Administrativo se ajustará a las exigencias derivadas del principio de transparencia en los términos y con el alcance que prevea el Reglamento de la Cámara y las disposiciones que lo desarrollen”.

¹⁰² Cuyo apartado 1º reitera lo ya dispuesto en el artículo 2.2.b) añadiendo, en el segundo, que “son órganos competentes en materia de información pública y para la resolución de las solicitudes de acceso a la información del Diputado del Común, de la Audiencia de Cuentas de Canarias y del Consejo Consultivo de Canarias, los que se establezcan en las respectivas normas reguladoras de su organización”.

de su naturaleza, ni en la delimitación de los ámbitos de su actuación en los que esta se produce¹⁰³.

Así, y en relación con las primeras, el Comisionado, a partir de lo dispuesto en La Ley 17/2003, de Pesca de Canarias, entiende en su R 18/2017 y 37/2017 que estas cofradías “realizan básicamente actividades de naturaleza privada, como transacciones civiles o mercantiles o prestación de servicios a sus miembros”, ámbitos en los que quedan al margen de la normativa de transparencia que únicamente les es aplicable cuando “ejercen funciones o potestades propias de la Administración Pública” o, lo que es lo mismo, cuando actúen regidas por el Derecho administrativo. De esta forma niega el acceso a las actas correspondientes a resoluciones relativas a “actividades privadas” de la cofradía y ampara, sin embargo, la entrega de las que dan fe de acuerdos adoptados en el desempeño de sus “funciones públicas” con los límites que, en su caso, puedan derivar de las propias Leyes de Transparencia, en particular de la protección de datos personales¹⁰⁴. En lo que respecta, de otra parte, a “las retribuciones anuales” del patrón mayor y del presidente de la entidad resuelve que debe aportarse la información sobre “la cuantía parcial de estas retribuciones que corresponda con la parte de su tiempo que dediquen a actividades sujetas al derecho administrativo”, pero no la totalidad de ella “al no ser información pública a los efectos de esta reclamación”. Cabe, finalmente, destacar que la solicitud en el origen de la reclamación sobre la que se pronuncia la autoridad de control, se interesaba también por las subvenciones y ayudas públicas recibidas por la cofradía, así como por sus presupuestos, materias, sin embargo, en las que la resolución no se adentra al entender que “han de figurar con expediente completo en la actual Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Aguas y parecería más procedente haberlas solicitado a ese departamento del Gobierno de Canarias, ya que no operaría la limitación de los actos sometidos al derecho administrativo”.

Son más numerosas las resoluciones del Comisionado que se adentran en la determinación de aquellos ámbitos materiales en los que los Colegios profesionales, al actuar en aplicación del Derecho Administrativo¹⁰⁵, quedan vinculados por la LTAIPC, tanto por sus

¹⁰³ Como puede comprobarse en su R 258/2018.

¹⁰⁴ Concretamente, y en el caso examinado, entiende que “no se considera que sea justificado ni proporcionado dar datos identificativos más allá de los del Patrón Mayor y del Presidente y los de miembros de sus órganos rectores su objeto y finalidad de protección”.

¹⁰⁵ Su R, entre otras, 145/2017 recuerda que los colegios profesionales “son entidades singulares debido a su doble dimensión; la privada y la pública. La pública responde a una perspectiva orientada al interés

obligaciones de publicidad activa, como por las normas que disciplinan el derecho de acceso a la información pública¹⁰⁶. Desde esta base, mantiene, en el mismo sentido que el CTBG y el resto de autoridades de control, que “el procedimiento electoral de un colegio profesional es claramente materia sujeta a derecho administrativo en tanto en cuanto se trata de proteger un interés público general como es el de que su modo de organización y de actuación sean democráticos”¹⁰⁷, interpretación avalada, además, por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias en su Sentencia dictada en el recurso 208/2019¹⁰⁸. También, de otra parte, considera amparada por la LTAIPC “la verificación de requisitos para acceder a la profesión de Abogado y en general las actuaciones relativas al régimen de la colegiación obligatoria”, lo que le ha llevado a estimar peticiones de información que se interesaban por el acta emitida “aprobanda, por

público en relación al ejercicio de las profesiones colegiadas, la privada, sin embargo, se manifiesta en la defensa de los intereses legítimos de la profesión y de sus miembros”, añadiendo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 5 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, que “sólo pueden considerarse como públicas una parte del total que desempeñan, esto es, aquellas funciones que el Estado encomienda o delega en estos entes: representación y defensa de los intereses del sector ante las diferentes administraciones con competencias en la materia; la regulación de la profesión; la colaboración de estas corporaciones con las administraciones públicas para el ejercicio de funciones relacionadas con el sector; las funciones que le haya podido delegar la administración, etc., dado que el resto son funciones dirigidas al interés particular”.

¹⁰⁶ R 259/2018, expresiva de otras en el mismo sentido.

¹⁰⁷ En términos de la R 59/2016, repetidos por otras muchas posteriores, que completa su razonamiento, señalando que “sustraer el procedimiento electoral a esa condición” no “podría sino limitar gravemente la calidad democrática de sus elecciones, sobre el que existe un claro interés público no solo de los miembros del colegio sino de cualquier ciudadano”. En términos muy similares se expresa la R 60/2016. La anterior R 17/2016 había accedido íntegramente a la solicitud de información, desestimada por silencio, que requería: “Acta de constitución de la mesa electoral: Acta de votación y escrutinio, Eventuales censuras, protestas, renunciaciones formuladas posteriormente al anuncio del resultado y relativas a las elecciones de la Junta de Gobierno y no reflejadas en el acta de la votación o del escrutinio, Indicación del registro (asientos de entrada) de los votos recibidos por correo postal, Indicación de los códigos de las cartas certificadas mediante las que han tenido entrada los sobres electorales, en caso de que esta información no haya sido recogida o introducida en cada asiento de entrada”, aclarando que “en caso de que alguna información de la solicitada no se encuentre en el acta de constitución de la mesa electoral ni en el acta de la votación y del escrutinio, se podrán aportar certificaciones de los acuerdos afectados de la Junta de Gobierno salvaguardando el secreto de las deliberaciones”. En igual sentido y ante peticiones muy similares formuladas al mismo Colegio, el Colegio de Abogados de Santa Cruz de La Palma, se habían pronunciado ya las RR 4/2016, 5/2016 y 7/2016.

¹⁰⁸ Declara el Tribunal, que desestima el recurso interpuesto contra la R 150/2018 del Comisionado, que la información sobre los procedimientos electorales seguidos por los Colegios, en este caso por el Colegio Oficial de Enfermeras y Enfermeros de Santa Cruz de Tenerife, “traspasa al ámbito profesional interno del colectivo de empleados en el gremio de la enfermería. No se trata de sacar a la luz intereses particulares de colegiados ni generales del colectivo. Lo que se pretende es información de procesos electorales ya terminados al objeto de conocer el funcionamiento de los órganos de actuación en una cuestión de interés general como es un proceso electoral, y que no puede ocultarse a interesados aduciendo intereses profesionales”.

primera vez, la colegiación” de un letrado¹⁰⁹, “los registros de solicitudes de incorporación” a un colegio “como abogados ejercientes y no ejercientes” y los acuerdos adoptados al respecto en determinado periodo¹¹⁰, o determinados datos sobre las juras como colegiados¹¹¹. También, finalmente, se ha reconocido el acceso a la “copia de las convocatorias y órdenes del día de las sesiones de la Comisión Deontológica, de la Junta Directiva y de la Junta de Gobierno así como escritos de solicitud de alegaciones con su acuse de recibo” en relación con el procedimiento generado por la denuncia efectuada contra una clínica veterinaria¹¹² o a “la información reservada generada como consecuencia de las actuaciones previas y que no dio lugar a la incoación de expediente alguno”¹¹³.

¹⁰⁹ R 251/2018 que trae a colación, en apoyo de su interpretación, el Informe emitido por la Comisión jurídica del Consejo General de la Abogacía Española sobre las obligaciones de transparencia de los Colegios de Abogados en aplicación de la LTAIPBG y la Sentencia 22/2018, del JCCA, nº. 6.

¹¹⁰ RR 2/2016, 4/2016 o 5/2016.

¹¹¹ Concretamente, y como reconoce la R 145/2017, la información sobre “las fechas de juras como letrados colegiados, del número de letrados en cada sesión y de su número de colegiado, así como del número de colegiados ejercientes de nacionalidad italiana que no han podido prestar juramento y su número de colegiado”. La resolución especifica que no “es aplicable ninguna limitación del artículo 37 de la LTAIP, y respecto a la protección de datos personales, la información reclamada solo implica datos agregados y desglosando solo el número de colegiado”.

¹¹² R 88/2019.

¹¹³ R 153/2018 que manifiesta, no obstante, que el Colegio de Veterinarios de Las Palmas deberá, antes de entregar la información, valorar la “existencia de datos de carácter personal no especialmente protegidos”, ponderando “la prevalencia o no del interés público sobre el conocimiento de dichos datos; que deberán entregarse si tal interés se justifica con motivos razonados. Si se diera el supuesto contrario, si a la hora de la ponderación se considera con motivos razonados que prima la protección de los datos personales, se procederá a la anonimización de los mismos antes de la entrega de la información, de acuerdo con lo regulado tanto en la legislación básica sobre derecho de acceso a la información como en la norma canaria”.

V. LÍMITES AL DERECHO DE ACCESO

La LTAIPBG establece una regulación básica de los límites al derecho de acceso¹¹⁴, que hemos analizado en profundidad en otros trabajos¹¹⁵. La LTAIPC, como ya antes señalamos, los reproduce¹¹⁶.

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

1. Aspectos generales

En sintonía con el Criterio Interpretativo 2/2015, de 24 de junio, adoptado por el CTBG, en relación con la interpretación general de la aplicación de los límites al derecho de acceso, el Comisionado de Transparencia señala que los límites del artículo 14 LTAIPBG, reproducidos en el artículo 37 LTAIPC, a diferencia de los relativos a la protección de los datos de carácter personal, no se aplican directamente, sino que de acuerdo con la literalidad de los artículos citados, “podrán” ser aplicados. De esta manera, los límites no operan automáticamente; antes al contrario, deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Esto es, los límites al derecho de acceso no se pueden invocar de manera genérica, sino que se deben motivar suficientemente si el acceso a la información puede generar un perjuicio efectivo para el derecho o interés en cuestión. Si este se valora como posible se debe ponderar este perjuicio con la concurrencia de un posible interés público o privado superior que justifique la concesión del acceso, para, finalmente, en virtud del principio de proporcionalidad, dar al menos acceso parcial a aquella parte de la información no afectada por el límite de que se trate¹¹⁷. Como se verá en otro lugar de este trabajo, si hay

¹¹⁴ Artículos 14 a 16.

¹¹⁵ Los he analizado en el ámbito estatal, con mucho pormenor, en GUICHOT. E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., *El derecho de acceso a la información pública*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 175-513 y, más sintéticamente, en “Los límites de la transparencia y el derecho de acceso a la información”, en MARTÍN DELGADO, I., “Capítulo III. El derecho de acceso a la información pública” en la obra por él dirigida, *Transparencia y acceso a la información pública: De la teoría a la práctica*, lustel, Madrid, 2019, pp. 55-105.

¹¹⁶ Artículos 25 a 27.

¹¹⁷ RR 15/2015, R 91/2016, 64/2018, 80/2018, 153/2018, 229/2019 y 297/2020.

terceros afectados, es necesario darles audiencia en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 19.3 LTAIPBG¹¹⁸.

Además, ha de atenderse al efecto del paso del tiempo en la aplicación de los límites, el cual puede hacer que se pueda acceder a información cuya divulgación en el momento de su elaboración podía haber supuesto un perjuicio para alguno de los límites¹¹⁹.

Además, por ese mismo principio de maximización del derecho de acceso, cuando concurra un límite habrá siempre de contemplarse la posibilidad de dar acceso parcial a la información solicitada, tal y como contempla la LTAIPBG¹²⁰. El CTBG, en una interpretación histórica y literal, ha considerado que ha de informarse de que la información parcial, pero no acerca de qué partes han sido suprimidas¹²¹, y frente a lo dispuesto en el CEADP, suscrito por España y pendiente de ratificación, conforme al cual cualquier omisión debe ser claramente indicada¹²². Por lo demás, la LTAIPBG contempla la excepción al acceso parcial de los casos en que resulte una información distorsionada o carente de sentido, excepción en efecto

¹¹⁸ Por todas, R 17/2017.

¹¹⁹ Así, en la R 1/2016, en que se solicita el acceso a la copia íntegra de un expediente de una subvención, el Comisionado, aunque considera que podrían concurrir “los límites referidos a los intereses económicos y comerciales, así como el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial”, concluye así: “[n]o obstante, se estima que debido al tiempo transcurrido, al tratarse de equipos estándar en el mercado, así como a no haber sido alegado en la audiencia, no opera límite alguno”.

¹²⁰ Artículo 16. Acceso parcial. “En los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. En este caso, deberá indicarse al solicitante que parte de la información ha sido omitida.”

¹²¹ RR del CTBG 21/2017 o 354/2017.

¹²² Su Memoria explicativa precisa que en estos casos debe indicarse claramente dónde y cuánta información ha sido suprimida. Cuando se trata de un documento en papel, las supresiones pueden hacerse en una copia, borrando o tachando las partes a las que se aplican las limitaciones. Si el documento original es electrónico, debe facilitarse un nuevo documento o una copia en papel, dando una clara indicación de qué partes han sido suprimidas (por ejemplo, dejando las secciones relevantes en blanco o tachadas).

contemplada en el CEADP como posibilidad de los legisladores nacionales¹²³, pero a nuestro juicio resulta a nuestro juicio paternalista¹²⁴ y de una aplicación delicada, pues puede dar lugar a abusos en su interpretación por algunos aplicadores, en lugar de que sean los propios destinatarios los que juzguen la utilidad de la información concedida, por lo que podría haber sido más conveniente, creemos, suprimir esta posibilidad o prever acaso una advertencia en estos casos de la distorsión o falta de sentido que a juicio del aplicador puede implicar el acceso parcial concedido.

2. Límites conectados con el interés público: seguridad nacional, defensa, relaciones exteriores, seguridad pública, política económica y monetaria, medio ambiente

Habida cuenta de la naturaleza de las competencias de la Administración autonómica y local y de las entidades de ellas dependientes, este tipo de límites ha tenido poco juego en la doctrina del Comisionado de Transparencia.

El límite que ha tenido alguna aplicación es el relativo a la seguridad pública. Para el CTBG, la seguridad pública es una competencia exclusiva del Estado, ex artículo 149.1.29ª CE, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías autonómicas, y su ámbito fundamental es el relacionado con la actividad de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad. Ha venido, así, a asociar este concepto al de seguridad ciudadana y a identificarlo con la competencia del Ministerio del Interior¹²⁵. En muchos casos, de hecho, la información solicitada es información clasificada y que por ello no debe facilitarse. En los demás, es necesario aplicar los criterios del daño y del interés -bien que, constatado el posible perjuicio para la seguridad pública, este último difícilmente lleva a conceder el acceso-. Siguiendo expresamente la aproximación del CTBG, el Comisionado de Transparencia ha desestimado una reclamación relativa al acceso a las instrucciones, circulares y demás disposiciones administrativas de análoga naturaleza que regulen el uso de la fuerza por los miembros del Cuerpo General de la Policía Canaria, considerando que puede poner en

¹²³ La Memoria explicativa apunta que esta previsión ha de interpretarse restrictivamente, con contención y respeto por el solicitante, y aclara que, si no se facilita parte de la información, algunos Estados pueden obligar a sus autoridades a facilitar un resumen del documento, si bien el CEADP no obliga a ello.

¹²⁴ Comparten esta apreciación FERNÁNDEZ RAMOS, S., y PÉREZ MONGUIÓ, J. M., *El derecho al acceso a la información pública en España*, Aranzadi, Cizur Menor, 2017, p. 160.

¹²⁵ Por todas, R 219/2016.

peligro real, no meramente hipotético, la labor a realizar por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado como garantes de la seguridad ciudadana, al entender que no existe un interés superior que permita el acceso cuando la solicitud se justifica en la preparación de una tesis doctoral, lo que no supone “una razón objetiva y de interés general de calado suficiente que permita enervar la aplicación del límite invocado que [...] se encuentra relacionado con la propia efectividad de la actuación policial”¹²⁶.

3. Límites que protegen la integridad de los procedimientos administrativos y judiciales

Una serie de límites se relacionan con el acceso a la información referida a procedimientos en los que la autoridad pública aún no ha adoptado una decisión o, incluso, en los que la decisión ya ha sido adoptada, pero respecto a los que se reputa que el conocimiento público de la información puede condicionar procedimientos futuros. Agrupamos aquí los acogidos en las letras e), f), g) y k) del artículo 14.1 LTAIPBG, que están estrechamente relacionados entre sí; así, se refieren, respectivamente, a “la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios”; “la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva”; “las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control” y “la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión”.

Estos límites son los que suscitan mayores dudas en su aplicación y en relación con su coherencia con la finalidad de conocimiento público, participación ciudadana y rendición de cuentas a la que sirve el derecho de acceso, máxime si se tiene en cuenta que el propio Tribunal Constitucional ha afirmado que la efectividad de la actuación administrativa no es, en sí, un valor constitucional que pueda justificar limitaciones a un derecho constitucional¹²⁷. El sentido más común –aunque con excepciones– de la doctrina del CTBG es muy limitativo de las posibilidades de acceso a información cuando se relaciona con un procedimiento en curso que, en la práctica, las más de las veces quedan limitadas a los interesados y a través de la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo y no de la normativa sobre transparencia. Una cuestión, por lo demás, nuclear, es qué haya de considerarse procedimiento en curso, y aquí la interpretación del CTBG es amplia y viene a extenderse a toda resolución que se encuentre aún

¹²⁶ R 297/2020, que se remite a la R 282/2020 del CTBG.

¹²⁷ STC 292/2000, de 30 de noviembre.

en plazo de recurso en vía judicial. Una vez pasado este plazo, si la resolución es firme ya no cabría su apreciación y, en caso de que hubiera sido objeto de impugnación judicial, el límite aplicable, en su caso, sería el relativo a la igualdad de las partes y la tutela judicial efectiva, con un alcance mucho más limitado a los documentos elaborados *ex profeso* para su utilización en sede judicial¹²⁸.

El Comisionado, por su parte, ha dictado diversas resoluciones en torno a estos límites.

-Así, en lo que se refiere a la *“prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios”*, la postura sin fisuras del Comisionado es la de denegar el acceso cuando este tipo de procedimientos están en curso, y concederla cuando han finalizado¹²⁹.

¹²⁸ He estudiado la problemática que plantea la aplicación de estos límites en GUICHOT, E., “Límites a la transparencia que protegen la integridad de los procedimientos administrativos y judiciales y su relación con el acceso de los interesados a la información: ¿garantizar la efectividad de los procedimientos o la libertad de decidir sin la presión de la mirada ajena?”, en COTINO HUESO, L. y BOIX PALOP, A. (coord.), *Los límites al derecho de acceso a la información pública*, Tirant Lo Blanch, 2021, pp. 165-196.

¹²⁹ Así, R 23/2016, en la que la persona reclamante solicita el acceso a “una serie de facturas justificativas de las subvenciones otorgadas” a una Federación, en que añade que “[u]na vez finalizado el proceso de investigación se podrá instar nuevamente el acceso a esta información, que en caso de no ser atendida su petición o no satisfactoria la respuesta para el hoy reclamante, podrá presentar nueva reclamación”. En el mismo sentido, R 82/2017, en la que el Comisionado expone que “se entiende que en esta fase procedimental de actuaciones previas la información reclamada está afectada por unos de los límites al derecho de accesos previstos en el artículo 37.1.e) de la LTAIP ‘La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios’. En este caso y a la fecha de la petición, se entiende que la aplicación de este límite es justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección ya que la incertidumbre sobre el resultando de las diligencias aludidas no permite mayor apertura”, por lo que procede a desestimar la reclamación formulada. En la R 61/2018, el Comisionado, ante la petición relativa al acceso a los expedientes sancionadores íntegros incoados contra un determinado establecimiento, señala que “de existir tales incoaciones, se entiende que en esa fase procedimental la información reclamada puede estar afectada por uno de los límites al derecho de acceso previsto en el artículo 37.1 de la LTAIP, en concreto en su letra e) ‘la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios’. En este caso, se entiende que la aplicación de este límite es justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección ya que la incertidumbre sobre el resultado del procedimiento no permite mayor apertura”, procediendo a desestimar la petición. La misma solución otorga en la R 66/2018 o en la R 229/2019, respecto del acceso a unas actuaciones previas, estando el procedimiento sancionador en curso. En la R 153/2018, al alegarse este límite, el Comisionado señala que “[e]n el caso de que se solicitase información sobre unas actuaciones previas que aún no hayan finalizado, entendemos, al igual que el Consejo de Transparencia y Acceso a la Información Pública en su Resolución 482/2015, de 19 de enero de 2016, que no se puede hacer pública una información que pudiera resultar necesaria para adoptar una futura resolución final, máxime si ésta puede tener carácter sancionador. Ahora bien, en el caso que nos ocupa [...] las actuaciones previas realizadas como consecuencia de la denuncia presentada por la ahora reclamante, concluyeron con el acuerdo de la Junta de Gobierno de ese Colegio de no incoar actuación disciplinaria alguna. Por lo tanto, estamos ante unas actuaciones previas

-En cuanto a la *“igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva”*, el CTBG, tras una evolución de su doctrina, y al igual que Autoridades autonómicas como la catalana o la andaluza, ha acabado acogiendo la interpretación que brinda la Memoria del CEADO, que restringe la aplicación de la excepción a los documentos en poder de uno de los sujetos obligados, redactados *ex profeso* para un procedimiento judicial y solo hasta que no se haya dictado sentencia¹³⁰. El Comisionado no ha debido apoyar en este límite la resolución de ninguna de sus reclamaciones hasta ahora.

-En lo que hace a las *“funciones administrativas de vigilancia, inspección y control”*, al Comisionado de Transparencia se le ha planteado, como ha ocurrido ante el CTBG y ante otras autoridades de transparencia autonómicas, si cabe acceder a las actas de inspección de actividades que dieron origen a sanciones y medidas de suspensión de actividades, y la respuesta también en este caso ha distinguido entre procedimientos en curso, en cuyo caso se deniega la información, y procedimientos terminados, en cuyo caso, se estima¹³¹.

- Respecto de *“la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión”*, en la expresión del CTBG, este límite es aplicable cuando se está en fase de tomar una decisión importante y su conocimiento público haría variar esa decisión o influir en ella de manera notoria y determinante, tanto en el transcurso de un procedimiento abierto¹³² como en posteriores situaciones futuras parecidas, como ocurre en aquellos que requieren el

ya concluidas y que no han dado origen a procedimiento alguno”. Procediendo, por consiguiente, a estimar la petición.

¹³⁰ Por todas, R 878/2019.

¹³¹ En la R 79/2016, el Comisionado considera que: “[...] puede producir perjuicios si se estuviera desarrollando un procedimiento de inspección y el proporcionar esa información hiciera peligrar el resultado final. También, por ejemplo, en el supuesto de que, acabada la inspección o la actividad de control, se estuviera a la espera de dictar una resolución final en base a las mismas, o que el acceso a la información fuera solicitado por la misma persona que está siendo objeto de vigilancia, inspección o control. También podrían implicar que desvelaran procedimientos o métodos de trabajo cuyo conocimiento, con carácter previo y general, pudieran comprometer el correcto desarrollo y tramitación de un concreto expediente. Finalmente, en todos estos expedientes habría que analizar uno a uno la posible aplicación de la protección de datos de carácter personal”. Así, estima la solicitud en relación con los datos inscritos en el Registro General Sanitario de Empresas Alimentarias y Alimentos, pero los deniega en relación con las denuncias y actas de inspección.

¹³² R 356/2015.

anonimato de los evaluadores o de los evaluados¹³³, o con el acceso a plantillas de exámenes¹³⁴, o bien en el caso de que se deba guardar secreto por imperativo legal o por aplicación de otro tipo de normas internas o corporativas de carácter ético o profesional –como puede intuirse, en esto último, el límite se solapa con el del secreto profesional–¹³⁵. Por el contrario, si se trata de información sobre expedientes que no se hallan en curso y cuyo conocimiento no condiciona la efectividad de expedientes futuros en la misma materia, este límite no es aplicable¹³⁶. Un tema de especial interés es cómo juega el límite de la confidencialidad respecto de la actuación de los órganos colegiados, en particular, respecto del acceso a las actas, escritas o grabadas. La doctrina del CTBG partía de una línea favorable a su entrega a terceros, que fue corregida por los tribunales, que sostienen que deben ser públicos los acuerdos, pero no los debates y deliberaciones¹³⁷. La doctrina actual del CTBG consiste en que “las actas solicitadas deben ser entregadas, incluyendo únicamente aquellos contenidos afectos o vinculados a la aplicación del derecho administrativo, previa eliminación de los datos de carácter personal que se refieran a la identificación de personas físicas que figuren en las actas y que no formen parte de los órganos de gobierno de los organismos involucrados, cuya identificación no se estima determinante a la hora del control de la actuación pública, que es la finalidad que persigue la LTAIPBG, y de las opiniones a título personal en las deliberaciones, para no perjudicar la confidencialidad en el proceso de toma de decisiones”¹³⁸. El Comisionado ha aclarado que la confidencialidad en la

¹³³ R 35/2015, R 23/2016, confirmada por la SJCCA núm. 1, de 14 de febrero de 2017 (17/2017), y por la SAN de 19 de junio de 2017 (38/2017), que resuelve el recurso de apelación, o R 115/2017.

¹³⁴ El CTBG resolvía concediendo el acceso (RR 61/2016, 548/2016, 4/2017, 42 y 46/2017, 302 y 313/2018, 356/2018, 530/2018, 16 y 22/2019, 145/2019). Sin embargo, la R 530/2018 fue objeto de recurso judicial, y la SJCCA núm. 5, de 5 de noviembre de 2019 (120/2019), estima que es una solicitud contraria a la finalidad de la LTAIPBG. El CTBG ha tomado nota desde las RR 691/2019 y 904/2019.

¹³⁵ R 283/2016.

¹³⁶ Por todas, R 381/2015, confirmada por la SJCCA núm. 10, de 28 de noviembre de 2016 (159/2016), confirmada a su vez por la SAN de 24 de abril de 2017 (10/2017).

¹³⁷ SAN de 18 de noviembre de 2019 (47/2019), que confirma en apelación la SJCCA núm. 7, de 24 de junio de 2019 (97/2019), que estima que en el acceso a las actas prevalece el límite de la confidencialidad o secreto de las deliberaciones y anula la R 501/2018. La misma solución, con referencia a la SAN de 18 de noviembre de 2019, en la SJCCA núm. 3, de 22 de enero de 2020 (4/2020), que estima parcialmente el recurso frente a la R 541/2018.

¹³⁸ En la R 851/2019, en que se solicita acceso a las actas de sesiones de la Junta de Gobierno de un colegio profesional, se repite esta argumentación y se desestima puesto que se entiende que esa información limitada ya se había facilitado.

toma de decisiones no alcanza, en todo caso, a los documentos técnicos en los que se base una decisión¹³⁹, y ha relacionado este límite con el relativo a la protección de los intereses económicos y comerciales, confusión a la que se prestan los casos en que la normativa aplicable los proteja a través del reconocimiento de una garantía de la confidencialidad de la información aportada y en poder de la Administración, como es el caso de la normativa sobre contratos, pero que propiamente, en realidad, tienen en el límite de la protección de los intereses económicos y comerciales su ámbito propio de protección, como veremos a continuación¹⁴⁰.

4. Límites conectados con la protección de derechos e intereses de contenido económico

La LTAIPBG se refiere a la categoría de la que tratamos como dos límites diferentes: los intereses económicos y comerciales (letra h) y el secreto profesional o la propiedad intelectual e industrial (letra j). En realidad, como se verá, las decisiones singulares muestran que la distinción es a veces más teórica que real.

-En lo que hace a “*los intereses económicos y comerciales*”, la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales, la Directiva 2016/943, del Parlamento Europeo y del Consejo de 8 de junio de 2016, relativa a la protección de los conocimientos técnicos y la información empresarial no divulgados (secretos comerciales) contra su obtención, utilización y revelación ilícitas, da una definición de secreto empresarial, que ha sido utilizada de base por el CTBG en su Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre, sobre la aplicación del artículo 14, número 1, apartado h, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre: perjuicio para los intereses económicos y comerciales¹⁴¹, que no obstante considera que los intereses económicos y comerciales van más allá del concepto de secreto comercial. Eso sí, debe tratarse de intereses

¹³⁹ R 153/2017: “[e]s difícilmente defendible que una solicitud de acceso a proyecto de construcción pueda implicar vulnerar el apartado k) de este artículo 37.1 ‘La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión’, ya que en un proyecto no hay ninguna toma de decisión, la habría en todo caso en el expediente de contratación del mismo, información que no ha sido solicitada por el reclamante”.

¹⁴⁰ Así, en la R 91/2016, que reseñamos, *infra*.

¹⁴¹ Artículo 1.1: “la información que reúna todos los requisitos siguientes: a) ser secreta en el sentido de no ser, en su conjunto o en la configuración y reunión precisas de sus componentes, generalmente conocida por las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice el tipo de información en cuestión, ni fácilmente accesible para estas; b) tener un valor comercial por su carácter secreto; c) haber sido objeto de medidas razonables, en las circunstancias del caso, para mantenerla secreta, tomadas por la persona que legítimamente ejerza su control”.

legítimos, no de cualquier interés en que no trascienda información que pueda tener valoraciones negativas para algunas empresas como, por ejemplo, los resultados de controles e inspecciones o las sanciones de que hayan podido ser objeto¹⁴².

La gran mayoría de resoluciones del Comisionado que analizan este límite lo hace en relación con el acceso a información aportada por las empresas en procedimientos de contratación pública¹⁴³. Como es sabido, la LTAIPBG y la LTAIPC someten a publicidad en portales de transparencia diversas informaciones relativas a los contratos¹⁴⁴. Tanto el CTBG como el Comisionado consideran, como apuntamos, *supra*, que estas previsiones de publicidad activa y la posibilidad de ejercer el derecho de acceso a la información contractual por parte de cualquier solicitante son una vía adicional de control que se suma a las previsiones de publicidad contenidas en la normativa de contratos. Un elemento de importancia es cuál sea la relación entre la declaración de confidencialidad que haga el licitador conforme a lo dispuesto en la normativa de contratos y la concurrencia del límite referido a los intereses económicos y comerciales¹⁴⁵. Al respecto, tanto el CTBG como el Comisionado se hacen eco de la doctrina del

¹⁴² R 148/2015 del CTBG.

¹⁴³ Como excepción, en la R 229/2020 se invocan conjuntamente el límite de los intereses económicos y comerciales y el de la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión, en relación con la solicitud de fotocopia de las escrituras de compraventa de la Galería Comunidad de Alumbramiento de Aguas de Quiebramonte. El Comisionado de Transparencia invoca el Criterio interpretativo 1/2019 y considera que la información puede estar sujeta a estos límites, y desestima la reclamación, matizando que “[...] ello no es óbice para que la ahora reclamante realice una nueva solicitud de información, manifestando de manera expresa los datos concretos que quiere que le sean facilitados y que no incurrir en los límites alegados por la sociedad mercantil y en caso de que no sean facilitados o no esté conforme con la respuesta que en su caso se le dé, presente una nueva reclamación ante este órgano garante del acceso a la información pública, sin perjuicio del carácter estimatorio o no de la reclamación que presente”.

¹⁴⁴ Artículos 8.1.a) y artículo 28, respectivamente.

¹⁴⁵ La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público contiene múltiples menciones a la transparencia (veintiséis referencias directas) y a la confidencialidad, regulada con carácter directo en el artículo 133, titulado, precisamente “Confidencialidad”, conforme al cual: “1. Sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación vigente en materia de acceso a la información pública y de las disposiciones contenidas en la presente Ley relativas a la publicidad de la adjudicación y a la información que debe darse a los candidatos y a los licitadores, los órganos de contratación no podrán divulgar la información facilitada por los empresarios que estos hayan designado como confidencial en el momento de presentar su oferta. El carácter de confidencial afecta, entre otros, a los secretos técnicos o comerciales, a los aspectos confidenciales de las ofertas y a cualesquiera otras informaciones cuyo contenido pueda ser utilizado para falsear la competencia, ya sea en ese procedimiento de licitación o en otros posteriores. El deber de confidencialidad del órgano de contratación, así como de sus servicios dependientes no podrá extenderse a todo el contenido de la oferta del adjudicatario ni a todo el contenido de los informes y documentación

Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, conforme a la cual la declaración de confidencialidad no puede implicar la vulneración de los principios de publicidad y transparencia, de modo que la confidencialidad ha de motivarse y justificarse en razones objetivas, no pudiendo admitirse una declaración que comprenda la totalidad de la oferta, siendo imprescindible que se especifique qué concreta documentación y qué información poseen dicho carácter. Si no media esa declaración, la regla es que deberá permitirse el examen de la documentación presentada por los licitadores concurrentes¹⁴⁶. La declaración de

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

¹⁴⁶ En la R 91/2016, en la que se solicita “copia completa del expediente de contratación suscrito entre el Consorcio de Agua de Lanzarote y el Canal de Isabel II Gestión, S.A.”, el Comisionado recuerda que “el artículo 140 del Real Decreto Legislativo 3/2011, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público establece que los órganos de contratación no podrán divulgar la información facilitada por los licitadores que éstos hayan designado como confidencial, carácter que tendrían los secretos técnicos o comerciales y los aspectos confidenciales de las ofertas. La LTAIP, como ley posterior, permite ponderar si procede otorgar o denegar el acceso por este motivo. En todo caso, las declaraciones de confidencialidad que puedan hacer los contratistas solo vinculan a la Administración a respetarlas en la medida en que el contenido de la información protegida por estas declaraciones tenga la calidad que justifique la declaración. En el perfil del contratante del Cabildo Insular de Lanzarote no son localizables los pliegos de cláusulas administrativas y técnicas del expediente [...] y solo se localiza la publicación en el BOE [...]. No es factible, como hace el Consorcio, indicar que la oferta presentada por Canal Isabel II Gestión S.A., es la recogida en el contrato suscrito entre el Consorcio del Agua de Lanzarote y dicha entidad. La oferta es un documento elaborado por el contratista privado y que forma parte de las condiciones de contratación en tanto la contratación permita variación o negociación, mientras que el contrato es un documento administrativo que se ajusta con exactitud a las condiciones de la licitación que determinan los pliegos y las ofertas presentadas”, por lo que concluye estimando la reclamación formulada. Esta Resolución fue recurrida y la STSJCan. de 5 de diciembre de 2019 (número de procedimiento 130/2019) refiere el interés protegido a los secretos técnicos o comerciales y los aspectos confidenciales de las ofertas, en línea con la legislación de contratos. Constata que el adjudicatario no señaló expresamente si alguna parte de su oferta tenía carácter confidencial, acogiendo a la previsión de la normativa de contratos, “más teniendo en cuenta que no nos encontramos dentro de un procedimiento de contratación”. Acude a la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales para afirmar que la posibilidad del licitador de declarar confidenciales alguna información no es absoluta, y le corresponde la carga de llevar a cabo la declaración, sin que se pueda extender a la totalidad de la oferta. Y señala que, en la normativa de transparencia, no basta una referencia genérica a que concurre un límite, sino que ha de ser debidamente motivado. Aquí no se ejerció el derecho a identificar las partes de la oferta que se consideraban confidenciales, por lo que desestima el recurso.

confidencialidad es necesaria para plantearse un límite, pero no vincula al órgano de contratación, que debe comprobar si los extremos que los empresarios han señalado como tales merecen dicha calificación. De este modo, la regla general en materia de contratación consiste en que no se pueden catalogar de confidenciales ni los anuncios, ni los pliegos, ni las aclaraciones, ni el contenido de la oferta ni la adjudicación. Ahora bien, la casuística es amplísima y requiere matices, dado que el CTBG ha dado por buenas limitaciones, en particular, cuando los solicitantes son empresas de la competencia del licitador que operan en mercados reducidos. El Comisionado aplica estos criterios y destaca la necesidad de acreditar el perjuicio, a falta de lo cual, concede el acceso¹⁴⁷. Un supuesto controvertido, al igual que ha ocurrido en el ámbito estatal, ha sido el de la publicidad detallada de todo lo relativo a los contratos de publicidad institucional que se suscriben con agencias y centrales de medios, con el detalle de los importes que finalmente van a parar a cada medio de comunicación en concreto. En Canarias, además, como es sabido, el artículo 24.B.h) LTAIPC prevé la publicidad activa de los gastos realizados en campañas de publicidad o comunicación institucional, los contratos celebrados incluyendo la información a que se refiere el artículo 28 de esta ley, así como los planes de medios correspondientes en el caso de las campañas publicitaria. En estos supuestos, al igual que el CTBG¹⁴⁸, y con el apoyo adicional de la mencionada prescripción, el Comisionado de Transparencia ha considerado que, dada la relevancia de esta información, ha de prevalecer en la ponderación la existencia de un interés público superior en su conocimiento público¹⁴⁹.

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

¹⁴⁷ RR 15/2015, 159/2017, 217/2018, 51/2019 (en la que estima la reclamación “al menos, a aquellos aspectos del contrato que se hayan hecho públicos en medios de comunicación, así como a aquella información de la que no quede acreditada su confidencialidad por el órgano de contratación”) y R 175/2019.

¹⁴⁸ Desde la R 148/2015.

¹⁴⁹ RR 20/2018 y 284/2020, en que añade que “[e]l hecho de que en varias normas autonómicas se haya otorgado tanto valor a este tipo de información como para incluirla incluso dentro de las obligaciones de publicidad activa es claramente indicativo de su interés público para el buen gobierno y, específicamente, para el correcto desarrollo del propio sistema de comunicación pública transparente de una comunidad política, base esencial e indispensable para el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos de información de participación democrática”.

En cuanto al secreto profesional, se refiere a determinados colectivos profesionales, y el Comisionado de Transparencia no ha tenido ocasión de analizarlo.

En lo que hace a la propiedad intelectual, el sentido de este límite no es evidente, comenzando por si se refiere a la propiedad intelectual de la propia Administración o de terceros. Parece que han de englobarse ambas. El CTBG parte de que la información generada por la propia Administración no está sujeta a derechos de autor, ni sus autores materiales tienen derechos de autor sobre la misma¹⁵⁰. En cuanto a la propiedad intelectual de terceros, cabe plantearse cuál sea el sentido que hay que dar al límite, máxime en los casos en que se prevé un trámite de información pública del documento en cuestión o, de forma más amplia, en que conocerlo resulta necesario para poder controlar la legalidad de la actuación administrativa. Parece más bien que los derechos de autor jugarían aquí no para prohibir el acceso, sino para impedir, conforme a su propia normativa, una reproducción y un posterior uso inconsentido de la información obtenida para fines lucrativos diferentes al del escrutinio público, lo que podría llevar en estos casos a que la forma de acceso fuera solo mediante consulta del original, sin expedición de copias –como prevé el artículo 31.1.c) del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el sistema de archivos y se regula el sistema de archivos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos y su régimen de acceso– e impidiendo su captación fotográfica y/o haciéndolo con una cláusula expresa que advierta del sometimiento de su uso a la normativa sobre propiedad intelectual. El Comisionado de Transparencia, en un asunto que se le planteó en relación con el acceso a un proyecto de construcción, lleva la argumentación al terreno de los límites de la confidencialidad en la contratación en conexión con el límite de los intereses económicos y comerciales -puesto que estos incluyen en efecto los documentos que divulgan creaciones protegidas por derechos de autor– en los términos analizados al estudiar esos límites¹⁵¹.

¹⁵⁰ RR 42/2017, 530/2018, 691/2019.

¹⁵¹ En la R 153/2017 se solicitaba acceso a un proyecto de construcción. Considera que “[...] es difícil que en un proyecto de este tipo, que parte de un previo Plan director de la bicicleta de Las Palmas de Gran Canaria de 2013, actualizado en diciembre de 2016, contenga información que pueda ser considerada un secreto empresarial que deba mantenerse confidencial. En todo caso, la resolución carece de la calificación de los documentos como confidenciales por el contratista, carece de motivación en su aplicación y no se ha efectuado balance alguno respecto a la necesidad y proporcionalidad de aplicación de este límite, ni de su aplicación restrictiva. Además, hablaríamos de estos límites en el marco de un proyecto de ejecución de obra donde no se aplican soluciones técnicas novedosas, sino que se trata de un documento que define con precisión las obras y sus características técnicas y un presupuesto con

La propiedad industrial no ha sido objeto, por el momento, de ninguna resolución del Comisionado de Transparencia.

5. El límite de la privacidad

A) Alcance y normativa aplicable

Este límite se encuentra entre los más invocados a nivel estatal, y, desde luego, a nivel autonómico o local, de tal modo que las resoluciones del Comisionado de Transparencia que se dedican a él superan, con mucho, las que tienen por objeto la totalidad del resto de los límites.

La LTAIPBG le dedica un artículo monográfico, el 15.

Como ha subrayado el Comisionado de Transparencia en múltiples ocasiones, la protección de datos se refiere solo a personas físicas, y no a personas jurídicas, como deja claro la propia normativa de protección de datos¹⁵². Además, debe tratarse de personas físicas “identificadas o identificables”, de tal modo que, si la información no puede asociarse a una persona concreta, no entra en juego este límite. Debe referirse, además, a personas físicas identificadas o identificables vivas, dado que, al ser un derecho personalísimo, se extingue con la muerte del afectado¹⁵³; no obstante, si se trata de datos íntimos habría que analizar si su divulgación puede afectar a la intimidad familiar, conforme a la jurisprudencia constitucional. Y no debe referirse a ellos en su condición de empresarios, empleados o profesionales, pues en

expresión de los precios unitarios y descompuestos”, por lo que procede a estimar la reclamación planteada.

¹⁵² RR 1/2016, 3/2017, 15/2017, 26/2017, 28/2017, 67/2017, 134/2017, 135/2017, 156/2017, 217/2018, 16/2019 o 175/2019.

¹⁵³ No obstante, en la R 372/2020, en que el hijo de una persona fallecida pide copia del expediente a nombre de esta relativo a la aplicación de la Ley de Dependencia, el Comisionado de Transparencia considera que es de aplicación en este caso la normativa sobre procedimiento administrativo al tener la el solicitante la condición de interesado: “[...] [a]l tratarse de la petición de una persona de un expediente de otra, expediente que contiene datos de salud, categorizados como especialmente protegidos por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, este Comisionado no podría más que estimar su reclamación condicionada al previo consentimiento de la persona afectada, consentimiento imposible de conseguir. Es por ello que se considera que, en este especial caso, no es la ley de transparencia la adecuada para el logro del objetivo por usted perseguido. En efecto, entendemos que, siendo hijo de la titular del expediente, deberá acreditar ante la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud su condición de interesado en el procedimiento, en cuyo caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, tendrá derecho a conocer el expediente”.

ese caso el Comisionado, acertadamente, no los considera datos personales¹⁵⁴. En sus resoluciones iniciales, fundaba esta exclusión en la LOPD¹⁵⁵, en el RLOPD¹⁵⁶, y en las resoluciones más recientes, en el artículo 19 de la actualmente vigente LOPDGDD¹⁵⁷.

¹⁵⁴ Así, R 26/2017.

¹⁵⁵ R 1/2016: “[...] la protección conferida por la Ley Orgánica 15/1999 no es aplicable a las personas jurídicas, que no gozarán de ninguna de las garantías establecidas en la Ley, sin embargo, en caso de datos de empresarios individuales la aplicación no puede ser terminante en uno o en otro sentido”, siguiendo en este punto el “criterio adoptado por la Agencia Española de Protección de Datos”, el cual consiste en “entender que la protección conferida por la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal, no es aplicable a las personas jurídicas, que no gozarán de ninguna de las garantías establecidas en la Ley, y por extensión lo mismo ocurrirá con los profesionales que organizan su actividad bajo la forma de empresa. En el caso de los empresarios individuales que ejercen una actividad comercial y respecto de las cuales sea posible diferenciar su actividad mercantil de su propia actividad privada, están excluidos también del ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 15/1999. En sentido contrario, tanto los profesionales como los empresarios individuales quedarían bajo el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 15/1999 y, por tanto, amparados por ella cuando los primeros no tuvieran organizada su actividad profesional bajo la forma de empresa, y los empresarios individuales cuando no fuera posible diferenciar su actividad mercantil de la propia actividad privada. En estos dos casos deberán aplicarse siempre las garantías de la Ley Orgánica 15/1999 dada la naturaleza fundamental del derecho a proteger”.

¹⁵⁶ “Hay que recordar que el artículo 1 de la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal garantiza y protege, en lo que concierne al tratamiento de los datos personales, las libertades públicas y los derechos fundamentales de las personas físicas, y especialmente de su honor e intimidad personal y familiar; por tanto no afecta a las personas jurídicas. Respecto a los empresarios personas físicas, el artículo 2.3 del Real Decreto 1720/2007, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999 de protección de datos de carácter personal, dispone que “los datos relativos empresarios individuales, cuando hagan referencia a ellos en su calidad de comerciantes, industriales o navieros, también se entenderán excluidos del régimen de aplicación de la protección de datos de carácter personal”. Es indudable que estos titulares actúan desde que son adjudicatarios como industriales en la producción de energía eléctrica” (R 67/2017). Esta misma argumentación en RR 134/2017 y 156/2017.

¹⁵⁷ R 130/2021, donde señala que “[e]xaminada la resolución por la que se da acceso a la información se observa que no se ha facilitado la empresa o persona que elabora los planes ni el procedimiento de adjudicación. Entiende este comisionado que no existe impedimento legal que ampare el no facilitar los nombres de las empresas y los procedimientos de adjudicación de los referidos planes. Y, en el caso del nombre de las personas, téngase en cuenta que el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales dispone que: ‘1. Salvo prueba en contrario, se presumirá amparado en lo dispuesto en el artículo 6.1.f) del Reglamento (UE) 2016/679 el tratamiento de los datos de contacto y en su caso los relativos a la función o puesto desempeñado de las personas físicas que presten servicios en una persona jurídica siempre que se cumplan los siguientes requisitos: a) Que el tratamiento se refiera únicamente a los datos necesarios para su localización profesional. b) Que la finalidad del tratamiento sea únicamente mantener relaciones de cualquier índole con la persona jurídica en la que el afectado preste sus servicios. 2. La misma presunción operará para el tratamiento de los datos relativos a los empresarios individuales y a los profesionales liberales, cuando se refieran a ellos únicamente en dicha condición y no se traten para entablar una relación con los mismos como personas físicas.’ Esto es, se excluye de manera expresa la aplicación de la normativa de protección de datos a los datos de las personas físicas que presten servicios en una persona jurídica y a los de empresarios individuales y profesionales liberales, con los requisitos recogidos en el reproducido artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre”. Por todo ello, concluye estimando

Una cuestión de interés es la de cuál sea la normativa aplicable a las solicitudes de acceso a información que contiene datos personales del propio solicitante. La precisión es tanto más importante por cuanto la normativa sobre protección de datos contempla un homónimo “derecho de acceso”¹⁵⁸. Ciertamente los presupuestos, la titularidad de este derecho, el obligado, el alcance, las condiciones de ejercicio y su garantía difieren. Sin embargo, la similitud en el nombre y el amplio desconocimiento de la normativa sobre protección de datos y, mayor aún, de la normativa sobre acceso y de sus relaciones con ella, hacía importante dilucidar esta cuestión.

La LTAIPBG no resolvió la cuestión¹⁵⁹. A nuestro juicio, el principio, simple, es que rige la ley especial; esto es, a la publicidad activa y a las solicitudes de información se les aplica la LTAIPBG (o, en su caso, la respectiva ley autonómica de transparencia). Esto, además, encuentra su apoyo en la propia normativa de protección de datos, tanto en la anterior, como en la actual, si bien, mientras que el Reglamento General de Protección de Datos es más claro¹⁶⁰, la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los

la petición relativa a “la empresa o persona que elabora los planes de autoprotección y de seguridad del municipio, procedimiento de adjudicación y precio”. En el mismo sentido, RR 177/2021 y 390/2021.

¹⁵⁸ Regulado, curiosamente, tanto antes como ahora, en el artículo 15; antes de la LOPD, y ahora de la LOPDGDD.

¹⁵⁹ La redacción inicial del Anteproyecto de LTAIPBG decía: “cuando la solicitud de acceso se refiera a información pública que contenga datos de carácter personal se aplicarán las disposiciones previstas en esta Ley. No obstante, se aplicará la normativa de protección de datos personales cuando los datos que contenga la información se refieran únicamente al solicitante”. Se le añadió, siguiendo la propuesta de la AEPD, la coletilla “sin perjuicio de que, en este caso, el otorgamiento del acceso permita el conocimiento por el solicitante no solo de los datos que contenga la información de los que sea titular, sino de esta en su totalidad”. No se añadió, por el contrario, pese a la propuesta en este sentido de la AEPD, que sería también de aplicación la LOPD –a nuestro juicio, correctamente, pues esa mención hubiera oscurecido el sentido de la previsión–. Sin embargo, esta disposición fue suprimida en la tramitación parlamentaria, bajo la enseña de que no corresponde a una ley ordinaria establecer la primacía de fuentes en relación con una ley orgánica como es la reguladora de la protección de datos. La supresión se llevó a cabo a través de la aprobación de una enmienda transaccional en el Senado.

¹⁶⁰ Artículo 86 (“Tratamiento y acceso del público a documentos oficiales”): “Los datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o u organismo público o una entidad privada para la realización de una misión en interés público podrán ser comunicados por dicha autoridad, organismo o entidad de conformidad con el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se les aplique a fin de conciliar el acceso del público a documentos oficiales con el derecho a la protección de los datos personales en virtud del presente Reglamento”.

derechos digitales apela a la aplicación de ambos bloques normativos, sin mayores precisiones¹⁶¹.

Por lo demás, el entendimiento cabal ha de ser que si el solicitante de información desea acceder a la información en su integridad –incluida información que se refiere a su persona, exclusivamente o incluyendo a terceros– debe hacerlo por los cauces de la LTAIPBG, sin invocar la normativa sobre protección de datos, como demuestra, por lo demás, la práctica de los sujetos obligados y del CTBG. Una interpretación diferente colocaría al afectado en peor posición que al resto de los posibles solicitantes¹⁶². Si, por el contrario, lo que desea es ejercer el acceso a sus solos datos y conocer las posibles cesiones que se hayan podido hacer de los mismos, en aplicación de la Disposición Adicional primera, en su apartado segundo, se considerará que se trata de una materia que tiene su regulación específica en la normativa de protección de datos.

El Comisionado de Transparencia ha acogido los principios que antes hemos formulado. Parte de la aplicación como ley especial de la normativa de transparencia, bien que la normativa de protección de datos sirva para conocer el alcance de esta¹⁶³. Solo cuando el interesado pide información que le concierne en exclusiva, considera que debe inadmitirse a trámite la solicitud formulada por la vía de la normativa de transparencia (lo que implica que presupone que esa normativa permite también el acceso a los originales de los documentos o sus copias). Ahora bien, también admite la reclamación cuando el interesado pide información que contiene en un entero expediente que le afecta¹⁶⁴.

¹⁶¹ Disposición adicional segunda (“Protección de datos y transparencia y acceso a la información pública”): “La publicidad activa y el acceso a la información pública regulados por el Título I de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, así como las obligaciones de publicidad activa establecidas por la legislación autonómica, se someterán, cuando la información contenga datos de carácter personal, a lo dispuesto en los artículos 5.3 y 15 de la Ley 19/2013, en el Reglamento (UE) 2016/679 y en la presente ley orgánica”.

¹⁶² En este mismo sentido, RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. L., “Transparencia y protección de datos personales: criterios legales de conciliación”, en CANALS (ed.), *Datos, protección, transparencia y buena regulación*, Documenta Universitaria, Girona, 2016, pp. 53-85, p. 66, y FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M.³, *El derecho al acceso a la información pública en España*, Aranzadi, Cizur Menor, 2017, p. 198.

¹⁶³ Parece que así puede leerse el pronunciamiento de la R 78/2016: “[e]l alcance y aplicación de los límites derivados de la protección de datos de carácter personal están especialmente regulados, tanto por su legislación específica (Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal), como por la LTAIP que les dedica específicamente el artículo 38”. Y es, en todo caso, su práctica uniforme.

¹⁶⁴ Así, R 9/2016, en la que la persona reclamante solicita información relacionada con un proceso selectivo de un Ayuntamiento en el que ha participado. El Comisionado señala que “[s]e parte de que la

B) Categorías de datos personales

Una vez determinado el ámbito de aplicación de este límite, expondremos cuáles son los criterios de ponderación que ha establecido la legislación básica, que están en función del tipo de dato personal en juego, y cuál ha sido su interpretación por el Comisionado de Transparencia.

a) El acceso a categorías especiales de datos (especialmente protegidos)

La LTAIPBG estableció en su artículo 15.1 un criterio restrictivo en relación con el acceso a la información que contiene datos especialmente protegidos, con remisión expresa al artículo 7 de la entonces vigente LOPD. Posteriormente, la redacción se ha cambiado para acomodarse a la nueva LOPDGDD, eliminando la mención a los “datos especialmente protegidos” y refiriéndose directamente a ellos, en su ampliación por la mencionada Ley¹⁶⁵.

Se puede afirmar que estas categorías especiales de datos vienen a aproximarse a las informaciones que sociológicamente son tenidas por íntimas, en directa relación con su potencial altamente condicionante de las posibilidades de libre desenvolvimiento de la personalidad sin obstáculos ni discriminaciones sociales derivados del conocimiento de esta información sensible. La regla general es la negativa de su acceso por terceros. Al respecto, el artículo 15.1 LTAIPBG, siguiendo lo dispuesto por la normativa sobre protección de datos entonces vigente, distingue entre dos tipos de datos especialmente protegidos. Por una parte, los datos relativos a la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, para cuyo acceso se exige el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso. Por

documentación solicitada en ningún caso puede verse afectada por el artículo 38 de la LTAIP ‘Protección de datos personales’ ya que solo solicita acceso a la información por ella generada y la que de la misma haya producido el sistema de evaluación de su prueba, o sea la documentación técnica de las pruebas psicotécnicas que se genere por el sistema de software empleado en base a la plantilla rellena por la reclamante y los documentos que genere para la calificación como apto o no apto”, por lo que estima la pretensión al considerar que no concurre otro límite. En la R 58/2016, “la cuestión que se debate en la reclamación es el acceso del reclamante a información pública consistente en la documentación de su expediente de petición de licencia de obras entregada a un tercero, así como los informes y resoluciones que hayan autorizado ese acceso de un tercero”, caso en el que “[e]l acceso a la información que solicita ya ha sido decretado por el Ayuntamiento [...] y la misma corporación local reconoce en sus alegaciones que no ha entregado la información y que le remitirá las copias a la mayor brevedad”, por lo que el Comisionado procede a estimar la reclamación formulada.

¹⁶⁵ Artículo 15.1, en su redacción dada por la Disposición Final undécima de la LOPDGDD.

otra parte, los datos de origen racial, a la salud o a la vida sexual, genéticos o biométricos o relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, respecto de los cuales solo puede autorizarse el acceso con consentimiento expreso del afectado o (y esta es la diferencia con la anterior categoría) si aquel estuviera amparado por una norma con rango de Ley¹⁶⁶.

El Comisionado de Transparencia ha aplicado estos principios en presencia de datos de salud¹⁶⁷ o de infracciones penales, administrativas o disciplinarias¹⁶⁸. Si se trata de expedientes que contienen documentos con datos especialmente protegidos y otros con datos personales “a secas”, debe denegarse el acceso a los primeros si no hay consentimiento, y ponderarse, en el caso de los segundos¹⁶⁹.

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

El artículo 15.2 LTAIPBG establece la regla general de que “se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano”. La referencia a lo “meramente identificativo” fue introducida en el Proyecto de LTAIPBG a propuesta de la AEPD, inspirada en lo dispuesto en

¹⁶⁶ Curiosamente, no se añade el caso en que se hubieran hecho manifiestamente públicos, siendo así que, en la normativa europea, antes la Directiva de 1995 y actualmente el RGPD, de directa aplicación, esta excepción va referida a todos los datos especialmente protegidos (hoy, “categorías especiales de datos”). Por lo demás, como apuntan, FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M.³, *El derecho al acceso a la información pública en España*, Aranzadi, Cizur Menor, 2017, p. 204, respecto de la pertinencia del acceso en el caso de datos hechos manifiestamente públicos, habrá que entender que si se admite para los datos personales más protegidos (los del art. 7.2 LOPD), con mayor razón deberá admitirse para el resto.

¹⁶⁷ R 33/2019, en relación con un expediente de dependencia.

¹⁶⁸ R 267/2019, referido a un expediente de información reservada, en el que el afectado había mostrado expresamente su oposición al acceso.

¹⁶⁹ R 40/2016, en relación con acceso a información sobre un vado de minusválido: “Por tanto habrá que considerar la aplicación del artículo 39 de la LTAIP que permite acceso parcial a la información no afectada por esta protección. [...]. Los únicos documentos a aportar que no se refieren en sus contenidos a la minusvalía o a movilidad reducida, son el certificado de empadronamiento a nombre del afectado y la titularidad del vehículo”.

el artículo 2.2 Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, de desarrollo de la LOPD¹⁷⁰, lo que cambió el sentido del precepto, que originariamente era más amplio, y postulaba la publicidad general de la actuación organizativa y relacional de la Administración. Eso explica que el alcance de qué haya de considerarse “meramente identificativo” sea objeto de controversia doctrinal¹⁷¹ y de enfoques discrepantes entre Autoridades de transparencia e, incluso, en disparidades en los enfoques por parte de una misma Autoridad de transparencia, incluido el CTBG. La redacción de la LTAIPBG sugiere, nos parece, una concepción restringida, que parece limitar el supuesto a la información referida a la identificación de autoridades y empleados públicos, sus cargos y direcciones (que por lo demás no casa con la referencia a la tríada “organización, funcionamiento o actividad pública”). No obstante, también hay que decir que esta interpretación deja sin sentido la referencia al “funcionamiento y la actividad”. En todo caso, el precepto contiene un criterio general pero también una excepción (“salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente

¹⁷⁰ “Este reglamento no será aplicable a los tratamientos de datos referidos a personas jurídicas, ni a los ficheros que se limiten a incorporar los datos de las personas físicas que presten sus servicios en aquéllas, consistentes únicamente en su nombre y apellidos, las funciones o puestos desempeñados, así como la dirección postal o electrónica, teléfono y número de fax profesionales”.

¹⁷¹ Así, la concepción más restrictiva en RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. L., “Transparencia y protección de datos personales: criterios legales de conciliación”, *op. cit.*, p. 71, para quien el concepto de dato “meramente identificativo” debe ser entendido en sentido estricto y siempre que su presencia se dé aislada. Amplía el concepto, si bien referido aún solo a personas al servicio de la Administración, DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO, E., *Transparencia y Buen Gobierno*, La Ley, Madrid, 2014, pp. 329-330, para quien se incluye la información sobre retribuciones, desplazamientos, dietas, currículos vitae o trayectoria profesional o relación con las personas que las designaron, lo que justifica la necesidad de atender a la doctrina y jurisprudencia europea muy favorable a que se conceda el acceso en estos supuestos precisamente con la finalidad de evitar casos de despilfarro, nepotismo y corrupción o de exigir la correspondiente rendición de cuentas. Extienden el ámbito a los datos de terceras personas que se relacionan con la Administración RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. y SENDÍN GARCÍA, M. A., *Transparencia, acceso a la información y buen gobierno*, *op. cit.*, p. 172, que consideran que el concepto debería incluir no solo a funcionarios o autoridades públicas actuantes, sino también a terceras personas implicadas (contratistas, beneficiarios de subvenciones, etc.). FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M.^a, *El derecho al acceso a la información pública en España*, *op. cit.*, pp. 216-217, han ensayado un encomiable intento de sistematización más allá, a nuestro juicio, de la propia *mens legislatoris* y de la práctica del CTBG. Distinguen entre organización (responsables de órganos y unidades administrativas, funciones y datos de contacto, composición de órganos colegiados), funcionamiento (autoridades y empleados que intervienen) y actividad (resoluciones que ponen fin a un procedimiento administrativo con efectos externos, salvo los sancionadores). Respecto de estas últimas, consideran, así mismo, que actos como autorizaciones, licencias, concesiones, contratos, ayudas, subvenciones, entre otros, deberían ser accesibles, salvo que contengan datos personales más allá del dato de identificación de una persona (por ejemplo, una ayuda a una mujer víctima de maltrato o a una persona en situación de drogodependencia). En cambio, el resto de las actuaciones que integran el procedimiento estarían sujetas a las reglas generales de ponderación.

protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida”), una previsión afortunada que permite modular los efectos perversos del automatismo y que entronca con la idea que está en la base de lo que en materia de protección de datos se califica “derecho de oposición”¹⁷². Y es que en efecto puede haber casos en que la publicidad (activa o pasiva, pues debe recordarse en todo momento que las limitaciones rigen por igual para la primera, tal y como dispone expresamente el artículo 5.3) de determinada información, incluso meramente identificativa o de otro género, puede implicar para un individuo o para un colectivo, atendidas sus circunstancias especiales, un grave perjuicio (a veces, incluso, un riesgo para su vida e integridad física, como en el caso del puesto de trabajo de personas que han sido objeto de amenazas).

El CTBG ha interpretado el concepto de “dato meramente identificativo” en el sentido restringido que hemos apuntado. Se ha ocupado del tema de la publicidad de los puestos de trabajo en el Criterio interpretativo 1/2015, de 24 de junio, sobre obligaciones del sector público estatal a facilitar información sobre RPT y retribuciones (aplicable solo a la AGE, pero que ha sido tomado de referencia por los Consejos autonómicos y los tribunales), que reproduce básicamente el Dictamen conjunto del CTBG y la AEPD de 23 de marzo de 2015. Conforme al mismo, y en relación con la información referida a la identidad de la persona que desempeña cada puesto de trabajo, en principio y con carácter general, contiene datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano respecto de la que prevalece la publicidad conforme al artículo 15.2 LTAIPBG, salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación, por ejemplo, porque los afectados se encuentren en una situación de protección especial –la de víctima de violencia de género o la de sujeto a una amenaza terrorista– que pueda quedar agravada por la divulgación de la información relativa al puesto de trabajo que ocupan. El responsable de la información que tenga conocimiento o pueda deducir razonablemente que algunos empleados pueden estar en esta situación, debe recabar de estos la información para dilucidar si efectivamente se da el supuesto y proceder en consecuencia con la respuesta¹⁷³. Además, en el Criterio interpretativo 4/2015, de 23 de julio, sobre DNI y firma, considera que ambos datos

¹⁷² Actualmente, artículo 21 RGPD.

¹⁷³ De hecho, cuando está en juego el conocimiento de la identidad de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, el CTBG deniega la información, incluso si se pide información estadística, cuando el grado de detalle puede permitir identificar a personas físicas (R 97/2018).

exceden de lo meramente identificativo de modo que debe omitirse en la información facilitar el dato del DNI de los cargos y empleados públicos o de personas que se relacionan con la Administración, y, respecto de la firma manuscrita, que aunque en el caso de los cargos y empleados públicos puede facilitarse, una buena práctica sería omitirla y sustituirla con una mención de constancia de la firma en el original. También cabe un planteamiento inverso: en lugar de solicitar información sobre el ocupante de un puesto de trabajo, pedir conocer qué puesto de trabajo y mediante qué forma de provisión, ocupa un determinado funcionario. Para el CTBG, en este caso, se trata también de un dato meramente identificativo por lo que prevalece la transparencia, salvo que concurran circunstancias excepcionales y, siendo así, para poder apreciarlas, habría que dar previa audiencia al afectado como dispone el artículo 19.3 LTAIPBG¹⁷⁴. En un momento inicial, el CTBG vino a defender que en ocasiones no es necesario conocer la identidad de los empleados públicos que llevan a cabo una determinada actividad, ya que lo que cuenta es la postura oficial de la Institución, pero los tribunales han descartado esta aproximación, reconociendo el derecho incondicional a conocer la identidad de las autoridades o empleados públicos actuantes. Además, en muchos casos, la identidad de la persona no es un dato indiferente, sino que permite comprobar si reúne los requisitos de cualificación necesarios para la actividad que desarrolla¹⁷⁵. El tema abordado plantea, por lo demás, qué debe entenderse por datos “meramente identificativos”, dado que las resoluciones del CTBG muestran que no solo incluyen la identidad, puesto y señas de un empleado público, sino que a veces (pero solo a veces) se califica así a datos sobre su actividad¹⁷⁶, sobre sus titulaciones¹⁷⁷, su cualificación¹⁷⁸ o, incluso, sobre su presencia en viajes oficiales¹⁷⁹. Otras veces, sin embargo, se considera que la información sobre cualificación no es meramente identificativa¹⁸⁰.

¹⁷⁴ R 307/2019.

¹⁷⁵ SJCCA núm. 12, de 4 de mayo de 2018 (61/2018) y SJCCA núm. 3, de 19 de junio de 2019 (77/2019), confirmada en apelación por la SAN de 18 de diciembre de 2019 (51/2019).

¹⁷⁶ R 345/2017.

¹⁷⁷ RT 228/2018.

¹⁷⁸ R 475/2018.

¹⁷⁹ RR 429 y 509/2015, recurridas y confirmadas por la SJCCA núm. 10, de 7 de febrero de 2017 (19/17), y por la SAN de 23 de octubre de 2017 (54/2017). El ATS, de 14 de mayo de 2018 (60/2018), inadmite el recurso de casación.

¹⁸⁰ R 64/2019 y RRTT 306, 307 y 486/2017.

La LTAIPC prevé la publicidad activa de estos datos identificativos en sus artículos 19 (“información relativa al personal de libre nombramiento”) y 20 (“información en materia de empleo en el sector público”), con el siguiente tenor.

“Artículo 19. Información relativa al personal de libre nombramiento.

1. La Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias hará pública y mantendrá actualizada, incluyendo los datos insularizados, la información siguiente:

a) Personas que desempeñan altos cargos en los departamentos o consejerías, especificando lo siguiente:

- Identificación y nombramiento.
- Perfil, méritos académicos acreditados y trayectoria profesional.
- Funciones.
- Órganos colegiados administrativos o sociales de los que es miembro.
- Actividades públicas y privadas para las que se le ha concedido la compatibilidad.

b) Personal directivo de los organismos y entidades públicas, así como de las sociedades mercantiles, fundaciones públicas y consorcios integrantes del sector público autonómico, especificando:

- Identificación y nombramiento.
- Perfil, méritos académicos acreditados y trayectoria profesional.
- Funciones.
- Órganos colegiados administrativos o sociales de los que es miembro.
- Actividades públicas y privadas para las que se le ha concedido la compatibilidad.

c) Personal eventual que ejerza funciones de carácter no permanente expresamente calificados de confianza o asesoramiento especial en cada uno de los departamentos o consejerías y en los organismos públicos o entidades dependientes o vinculadas, así como de los organismos y entidades privadas integrantes del sector público autonómico, especificando su identificación, nombramiento, funciones asignadas, órgano o directivo al que presta sus servicios y, en su caso, régimen del contrato laboral, detallando:

- Perfil, méritos académicos y trayectoria profesional.
- Órganos colegiados administrativos o sociales de los que es miembro.
- Actividades públicas y privadas para las que se le ha concedido la compatibilidad.

2. Asimismo se hará pública la información relativa a las declaraciones anuales de bienes y actividades de los miembros del Gobierno y demás altos cargos de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, en los términos previstos legalmente.

Artículo 20. Información en materia de empleo en el sector público.

“1. La Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, respecto de su personal y el de los organismos y entidades vinculadas o dependientes de la misma, hará públicas y mantendrá actualizadas y a disposición de todas las personas, las relaciones de puestos de trabajo, los catálogos de puestos, las plantillas de personal o instrumentos similares, cualquiera que sea su denominación, especificando la identidad del personal que los ocupa y los puestos que están vacantes.

2. La Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, respecto de su personal y el de los organismos y entidades vinculadas o dependientes de la misma, hará pública y mantendrá actualizada la información siguiente:

a) Número de empleados públicos, y su distribución por grupos de clasificación, especificando el tipo de relación funcional, estatutaria o laboral, así como, en el caso del personal funcionario y estatutario, los de carrera y los interinos, y para el personal laboral, los fijos, los indefinidos y los temporales.

b) Número de empleados por departamentos o consejerías, organismos, entidades públicas, sociedades mercantiles, fundaciones públicas y consorcios.

c) El número de liberados sindicales existentes en los distintos departamentos de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como en sus organismos autónomos y demás entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de la misma, identificando el sindicato al que en cada caso pertenece. Asimismo se dará información sobre el número de horas sindicales utilizadas.

3. Los departamentos de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como sus organismos autónomos y demás entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de la misma, harán pública y mantendrán actualizada y a disposición de todas las personas en sus páginas web, la relación del personal que presta servicios en los mismos, el puesto de trabajo que desempeñan y el régimen de provisión del mismo. Asimismo, harán públicas y mantendrán actualizadas las listas de contratación de personal para la prestación de los servicios públicos de su competencia.

4. La concesión de autorizaciones de compatibilidad para actividades públicas o privadas del personal al servicio del sector público se hará pública mediante su publicación en el «Boletín Oficial de Canarias», especificando, además de la identificación personal, el puesto de trabajo que desempeña y la actividad o actividades para la que se autoriza la compatibilidad.”

El Comisionado de Transparencia ha partido de analizar si se trata de información sujeta a publicidad activa¹⁸¹. Si la información solicitada se refiere a puestos de trabajos, sin mención del ocupante, procede sin más a conceder el acceso. Sin embargo, en caso de que solicite información con el nombre de sus ocupantes, analiza si es necesario dar a conocer la identidad de los ocupantes de cada puesto para cumplir con la finalidad que se persigue con la concreta

¹⁸¹ En ocasiones, se trata de información que ya ha sido incluso publicada, como el caso de los integrantes de tribunales de oposiciones (RR 29/2016, 30/2016, 31/2016, 32/2016). O que la propia LTAIPC prevé su publicación, como en la R 80/2017, en la que se solicita el acceso a un convenio, señalando el Comisionado canario que “[s]i consideramos las obligaciones de publicidad activa sobre los convenios no parece que este pueda estar incurso en alguno de estos límites. En cuanto a los posibles límites por protección de datos personales, se entiende que no han de aparecer en ella datos de personas más allá de los firmantes, que son de obligada publicación conforme al artículo citado. En caso de aparecer alguna persona que no sea integrante de la organización, funcionamiento o actividad pública del Club Baloncesto Gran Canaria Claret S.A.D o de los dueños de esta sociedad si debería acudirse a la ponderación 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. Respecto a la empresa patrocinadora, la protección de datos no alcanza a las personas jurídicas ni a sus apoderados en representación de ella”, por lo que estima la petición.

solicitud¹⁸². Por lo demás, ha recalcado la necesidad de dar en todo caso audiencia a los afectados, por si concurre algún motivo legítimo de oposición¹⁸³.

¹⁸² En la R 89/2016, en la que se solicita información relativa a la relación nominal de diversos empleados públicos, tras ahondar en la legislación de transparencia sobre la protección de datos, así como en la legislación sindical, pues la petición se realizaba con tales fines, concluye el Comisionado que “a la vista del resultado y del pendiente de la audiencia de los afectados, la relación nominal de los ocupantes puede ser innecesaria para la finalidad sindical que se estima como objetivo de la reclamación del derecho de acceso aceptado parcialmente en fase de solicitud y, por tanto, desproporcionada. Esta conclusión es clara en la primera de las peticiones, aunque en la segunda presenta más matices acerca de la pertinencia, necesidad y proporcionalidad de identificar a los ocupantes. Al no existir estos puestos en una relación aprobada y pública, la denominación del puesto de trabajo, las funciones encomendadas, la forma de ocupación y el plazo de la misma, así como la relación con algún complemento económico, estos son datos más importantes para realizar un adecuado control e información sindical. Hay que tener en cuenta, que estamos no ante datos personales sino datos objetivos del puesto de trabajo, que como criterio general tienen que ser accesibles a no ser que, excepcionalmente, concurre alguna circunstancia que requiera mayor protección. En todo caso, si existe interés por parte del reclamante en el acceso a información sobre la provisión, identidad, coste y retribuciones, con la finalidad de controlar y verificar que la Consejería de Educación y Universidades cumple con los principios y finalidades de la normativa de provisión de puestos, será factible con una ponderación más concreta, otorgar el acceso”, por lo que procede a estimar parcialmente la reclamación formulada, relativa a la relación nominal de los puestos de trabajo, así como a ordenar “[s]ustituir la identidad de los ocupantes afectados [...] por una descripción de las características de estos puestos sin soporte orgánico”, habiéndose de suministrar tal información “de manera individualizada por cada uno de los docentes que se encuentra en la situación descrita en esta petición”, pero considerando estimar plenamente “la reclamación relativa a la solicitud de la forma de provisión de esos puestos administrativos”. En la R 17/2017, en la que se solicita información en materia de relación de contratos de trabajo de una empresa pública, el Comisionado señala que “[...] a este respecto, se estima que el acceso a la identidad de todas las personas contratadas en el marco temporal solicitado es necesaria para satisfacer la finalidad de control de la correcta utilización de los mecanismos de provisión de los puestos de trabajo. No olvidemos que el Real Decreto Legislativo 5/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público determina que el sistema de acceso para la contratación de personal para todas las administraciones públicas la obligación de respetar en el acceso al empleo público los procedimientos en los que se garanticen los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como la publicidad en las convocatorias, transparencia, imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección, adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones a desarrollar y agilidad, sin perjuicio de la objetividad, en los procesos de selección. Por tanto, es aplicable el supuesto del artículo 38,2 ya incorporado a esta resolución, que establece que 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 o relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano. Sin perjuicio de lo expresado, el acceso se dará únicamente a la identificación del titular del contrato sin datos de D.N.I., dirección postal, teléfonos, cuenta de correo electrónico, número de cuenta corriente, etc. No obstante, previo a este acceso se ha de dar audiencia a los afectados por ver si concurre en alguna circunstancia que pudiera ser considerada como datos especialmente protegidos [...]”, procediendo a estimar la reclamación. La misma solución se otorga en las RR 87/2018 o 37/2019. En la R 23/2017, en la que se solicita “el número de forenses que se apuntaron voluntariamente a guardias consignando los números de orden en la relación de puestos de trabajo del Instituto de Medicina Legal y los mismos datos de los forenses que han realizado guardias” en un tramo temporal concreto, el Comisionado señala, respecto de esta información, que “no contiene datos personales, ya que no se reclama la información de identificación de los afectados sino su número de relación de puesto de trabajo (RPT) que es un dato público y que no permite la identificación del ocupante, ya que no se están

c) El acceso a datos personales “ordinarios”: criterios de ponderación

Respecto del resto de datos de carácter personal, ni pertenecientes a categorías especiales ni meramente identificativos, la regla general es la ponderación entre el interés público en la divulgación de la información y los derechos del afectado cuyos datos aparecen en la información solicitada, como dispone el artículo 15.3 LTAIBG.

publicando con identificación, precisamente por aplicación de la protección de datos personales”, procediendo a estimar la reclamación parcialmente en este punto. Sin embargo, se apoya a la vez en el Criterio interpretativo 1/2015 para señalar que se trata de datos meramente identificativos. En la R 51/2017, el Comisionado estima la reclamación “relativa a las adscripciones provisionales de funcionarios a puestos de trabajo realizadas en el mes de febrero de 2017, así como los correspondientes informes en forma de propuesta de resolución”, considerando, de un lado, el principio de publicidad activa que rige en materia de empleo público y, de otro, el resultado del trámite de audiencia, en la que “no se aporta dato o consideración concreta que ponga de manifiesto un perjuicio determinado que pudiera provocar la difusión”. También adopta la argumentación del Criterio interpretativo 1/2015, así como la Resolución de 22 de febrero de 2018 de la Dirección General para la Función Pública, que “estableció las instrucciones en relación a la publicidad activa y el derecho de acceso a la información de las relaciones de puestos de trabajo de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias”, en la R 200/2018, para estimar la petición de acceso por un representante sindical a los “puestos docentes en la relación de puestos de trabajo”.

¹⁸³ En la R 57/2017 se trata de una reclamación presentada por un delegado sindical. El Comisionado considera que “hay que partir de la necesidad de intentar ponderar los derechos en juego, el ya señalado de protección de datos por una parte y el de información sindical, como contenido adicional del de libertad sindical”, considerando que, “[e]n todo caso, debemos de entender que la solicitud de información no se plantea sino como un despliegue de la actividad específica en calidad de delegado sindical, de acuerdo con el carácter democrático del Estado y con la obligación de los representantes sindicales, sin que la misma vaya a ser utilizada más allá que para ejercer una labor de vigilancia en el cumplimiento de las normas vigentes. El análisis debe estar centrado en la naturaleza del dato solicitado, relacionado con las funciones legítimas que ejerce el sindicato en el ámbito de la empresa o de la Administración. Es importante analizar las funciones que ejercen los sindicatos y poner en conexión dicha previsión legal con la cesión. En el caso concreto, la normativa vigente establece que entre las funciones de las Juntas de Personal y los Delegados de Personal se encuentran tareas como la supervisión de las condiciones de trabajo del personal; y tener conocimiento de todo lo que tiene relación con estas condiciones. Se analizaron en este caso incluso algunas sentencias del Tribunal Constitucional en interpretación del derecho a la libertad sindical, para llegar a la conclusión de que es posible comunicar datos relacionados con trabajadores a la representación sindical. Sin embargo, esta conclusión también requiere una matización, ya que queda por determinar cuáles de los datos deben ser objeto de comunicación”. Finalmente, resuelve estimando la reclamación presentada, considerando que “[l]a información a la que se ha de dar acceso es: incluir la información o informar negativamente sobre el resto de categorías de personal estatutario diferentes a administrativo y auxiliar administrativo. Incluir la identidad de la totalidad del personal estatutario en las condiciones solicitadas, y la forma de provisión de todo el personal en esa situación”, añadiendo que, “[p]reviamente a este acceso se ha de dar trámite de audiencia a todos los empleados afectados como consecuencia de la publicidad y acceso a la información de los puestos de trabajo nominados con la mención de nombre y apellidos del empleado o empleada que desempeña cada puesto y su número de identificación oficial. En particular deberán comparecer los afectados por esta solicitud que estimen que, como consecuencia de tal publicidad o del derecho de acceso a la información por parte de terceras personas, puedan verse afectados por una especial protección debida de tales datos o por hechos y circunstancias constitucionalmente amparadas”.

El artículo 15.3 incorporó, a propuesta de la AEPD, una serie de criterios para la ponderación¹⁸⁴. Si bien la mayor parte de las veces, las autoridades de control, comenzando por el CTBG, prescinden de ellos –saludablemente, pues ya hemos puesto de relieve en otros trabajos lo erróneo, confuso o incoherente de la mayoría de ellos, que además en ocasiones se contraponen¹⁸⁵–. En el caso de la LTAIPC, prevé además la toma en consideración de los criterios que puedan adoptarse de forma conjunta por el CTBG y la AEPD¹⁸⁶.

El CTBG ha aprobado tres criterios interpretativos que tienen directa relación con la ponderación entre transparencia y protección de datos personales.

-En el Criterio 1/2015, de 24 de junio, sobre el alcance de las obligaciones de los órganos, organismos y entidades del sector público estatal en materia de acceso a la información pública sobre sus relaciones de puestos de trabajo, catálogos, plantillas orgánicas, etc., y las retribuciones de sus empleados o funcionarios, considera que si la información contribuye a un mejor conocimiento de la organización y funcionamiento o de la asignación de recursos públicos, hay un interés público superior en el acceso. Estima que en la información referente a puestos de trabajo de mayor nivel de responsabilidad y autonomía en la toma de decisiones o cuya provisión se realiza con un cierto grado de discrecionalidad o se justifica por una especial relación de confianza como regla general prevalece el acceso, no siendo así en los demás casos.

¹⁸⁴ “Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios: a) El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español. b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos. c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos. d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad”.

¹⁸⁵ Por todos, recientemente, en GUICHOT, E., “Límites”, en GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., *El derecho de acceso a la información pública*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 444-454.

¹⁸⁶ Artículo 38.3 párrafo segundo: “Para la realización de la citada ponderación, el órgano tomará particularmente en consideración los criterios establecidos en el artículo 15.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, así como los criterios de aplicación que puedan adoptarse conforme a lo previsto en la disposición adicional quinta de la misma ley”.

- En el Criterio 4/2015, de 23 de julio, sobre DNI y firma, considera que debe omitirse en la información a facilitar el dato del DNI de los cargos y empleados públicos o de personas que se relacionan con la Administración y, respecto de la firma manuscrita, que, aunque en el caso de los cargos y empleados públicos puede facilitarse, una buena práctica sería omitirla y sustituirla con una mención de constancia de la firma en el original.

- Finalmente, en el Criterio 2/2016, de 5 de julio, sobre información relativa a las agendas de los responsables públicos, se analiza el acceso a información relacionada con las reuniones celebradas por miembros del Gobierno, altos cargos o empleados públicos y representantes o empleados del equipo de dirección de entidades privadas. Los criterios para las solicitudes de información sobre las agendas de responsables públicos en que no concurra una específica motivación, y siempre que no revelen datos especialmente protegidos, deben ser que la ponderación sería más favorable al acceso de los datos cuanto mayor fuera la responsabilidad del interviniente en la reunión en la posible toma de decisiones derivada de la misma y cuando su identidad tuviera un carácter público como consecuencia de las reglas de publicidad que se han mencionado con anterioridad. Por el contrario, la ponderación operaría en contra del acceso en los supuestos en los que la identidad del participante en la reunión no aporte un elemento añadido a la descripción del órgano o entidad en que presta sus servicios, teniendo en cuenta su posición jerárquica dentro del mismo y, por ende, la influencia en el proceso de toma de decisiones de la organización en relación con las cuestiones tratadas en la reunión y las funciones del participante, quedando plenamente satisfecho el objetivo de la transparencia con el conocimiento del órgano al que pertenece. De este modo, sería posible facilitar la información en los siguientes casos: a) cuando se trate de sujetos obligados por la LTAIBG: los participantes en las reuniones que tuvieran la condición de miembros del Gobierno, Altos Cargos, directivos públicos profesionales, titulares de las Subdirecciones Generales o unidades asimiladas, de las Subdelegaciones del Gobierno en las provincia, titulares de los órganos directivos de las Agencias Estatales, Entes y otros organismos públicos que tengan atribuida la condición de directivos en los Estatutos o normativa reguladora de éstos así como personal eventual con nivel jerárquico asimilado y que desarrollen funciones directivas, así como el personal eventual que desarrolle funciones que incidan en el proceso de toma de decisiones de la entidad; b) cuando se trate de entidades privadas: aquellos que ostentasen la condición de administradores, miembros del órgano de gobierno o dirección en su caso, y altos directivos o asimilados. Cuando los participantes fuesen asesores o consultores de una entidad de derecho privado, la información se limitaría a indicar esta circunstancia, sin incluir otra información identificativa

del asesor o consultor. En los restantes supuestos, el criterio general que resultaría aplicable sería el de indicar, en el ámbito de los sujetos obligados, el órgano o unidad al que pertenezcan los intervinientes y, tratándose de entidades privadas, la indicación de la entidad o, en el caso de las que no tuviesen la condición de PYMES, del órgano o departamento de la misma en que se integrasen los participantes (por ejemplo, entre otros, departamento de cumplimiento normativo, departamento de relaciones institucionales, asesoría jurídica o dirección financiera). En estos casos en que como regla prevalece la reserva, si la solicitud de información aportó una concreta motivación, puede servir para justificar la prevalencia también en estos casos del interés público superior en el conocimiento de la información. Si hay dudas sobre el sentido de la ponderación, sería posible dar traslado a la persona física afectada conforme a lo establecido en el artículo 19.3. Cuando las reuniones se celebren con personas físicas deberá ponderarse en cada caso la procedencia del otorgamiento del acceso atendiendo a la condición de dicha persona y condición en que asiste a la reunión (persona experta, particular, etc.), sin que sea posible establecer un criterio general de ponderación en estos casos. No será necesario ponderar ni dar traslado al afectado si dio su consentimiento previo para que pueda facilitarse la información, y es un consentimiento libre, inequívoco, específico e informado, no siendo admisible un consentimiento que operase como condición para la celebración de la reunión. El consentimiento podrá ser revocado en cualquier momento y corresponde al responsable del tratamiento la prueba de su existencia.

La clave, en definitiva, está en la ponderación del grado de afectación al derecho a la protección de datos frente al interés público o privado superior¹⁸⁷.

¹⁸⁷ Así se procede en la R 40/2016, en que se solicita conocimiento de si el solicitante de un vado de minusválido está empadronado en el domicilio para el que se autoriza, si es titular de un vehículo, así como la matrícula de este. El Comisionado de Transparencia estima “[...] que un ciudadano pueda conocer la tramitación de un expediente si se cumplen las condiciones reguladas para una resolución favorable, hay que entenderlo como dentro del espíritu y finalidad de la LTAIP y de la Ley 19/2013 Estatal de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Por ello, ha de prevalecer en este caso el interés público para conocer la actuación de nuestros responsables públicos frente la protección de datos de identificación”. Con un resultado denegatorio, en la R 78/2016, en que se solicita conocer el listado de todos los que han recibido unas ayudas, el Comisionado expone que “[l]a difusión de los datos personales de los beneficiarios de los dos expedientes se ha de resolver ponderando previamente el interés público en la divulgación y los derechos de las personas afectadas, como requiere el artículo 15.3,c) de la LTAIP. Esta ponderación implica estimar el posible perjuicio concreto, definido y evaluable que pudiera implicar a los interesados el dar a conocer su identificación, esta situación es difícilmente valorable por el Comisionado, pero además la cesión de estos datos aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso. Se estima que la identificación de los beneficiarios nada aporta al interés público que puede perseguir el

Algunos conflictos entre publicidad y privacidad recurrentes son los relacionados con las cualificaciones, modos de acceso, actividades, retribuciones y bienes de empleados públicos, sobre los que pueden apuntarse las siguientes directrices:

-Información sobre retribuciones

El artículo 21 LTAIPC dispone lo siguiente en materia de retribuciones:

“La Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, respecto de su personal y el de los organismos y entidades vinculadas o dependientes de la misma, hará pública y mantendrá actualizada la información siguiente:

A) Información general de las retribuciones de los altos cargos de la Administración y del personal directivo, articulada en función de la clase o categoría del órgano, así como de los gastos de representación que tienen asignados. Asimismo se harán públicas las indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del abandono del cargo.

b) Información general de las retribuciones del personal de confianza o asesoramiento especial, articulada en función de la clase y/o categoría.

c) Información general de las retribuciones del personal, funcionario, estatutario y laboral, articulada en función de los niveles y cargos existentes.

d) Información general sobre las condiciones para el devengo y las cuantías de las indemnizaciones que corresponden por razón del servicio en concepto de viajes, manutención,

Grupo Político Mixto y que en la información de los expedientes está completa la documentación de su tramitación administrativa de la misma. Suministrar una lista de nombres, DNI e importes de ayudas individuales, no es proporcionado a la finalidad de control del interés público inherente a un representante político. Por tanto, deberán de anonimizarse o disociarse de la información los datos identificativos dejando los importes en los casos de las ayudas de estudio y en la asistencia médica indicar el número de tarjetas emitidas y el coste de la anualidad. En todo caso, no hay afectación de datos personales si previamente a la entrega de la información solicitada son disociadas de la información que se entrega. No obstante, si se estimara de interés conocer la gestión de alguna ayuda o tarjeta de asistencia con objeto de comprobar su adecuación a la normativa, se podrá realizar por los reclamantes una solicitud concreta que afecte a uno o varios beneficiarios y otorgarse ese acceso puntual con esa finalidad en base a su interés público”. En la R 150/2019 se desestima la solicitud de acceso al expediente de asuntos sociales formulada por los padres de un menor, al haber recibido ya información y contener datos especialmente protegidos, mientras que en un caso similar, en la R 236/2019, no habiendo alegado nada al respecto la Administración, se estima la solicitud, prevaleciendo, pues, en este caso, el interés privado del solicitante. En la R 150/2018, en la que se solicita información sobre los colegiados que participaron en un proceso electoral, el Comisionado concluye señalando que “la transparencia de los procesos electorales contribuye al funcionamiento democrático de estas corporaciones. Por esta razón se debe concluir que no se aprecia la concurrencia del límite del artículo 15 y, en consecuencia, procede estimar la reclamación presentada”.

alojamiento y asistencia a órganos colegiados o sociales. Asimismo se harán públicas, con carácter semestral, las cuantías de las indemnizaciones por dietas y gastos de viaje percibidas por los cargos de la Administración, el personal directivo y el personal de confianza o asesoramiento especial.”

Cuando lo que se pretende, ya por la vía del derecho de acceso, es conocer la retribución concreta, incluyendo trienios, productividad, dietas, de una autoridad o empleado público concreto, el Comisionado de Transparencia ha hecho suyo el Criterio interpretativo 1/2015, de 24 de junio, del CTBG sobre obligaciones del sector público estatal a facilitar información sobre relaciones de puestos de trabajo y retribuciones (aplicable solo a la AGE), que reproduce básicamente el Dictamen conjunto del CTBG y la AEPD de 23 de marzo de 2015. De ellos se deriva lo siguiente. Cuando se solicita información referida a las retribuciones asignadas a un puesto de trabajo determinado están en juego datos personales, por lo que ha de ponderarse conforme al artículo 15.3 LTAIPBG. Para ello, han de seguirse las siguientes reglas. Con carácter general, cuando el empleado público ocupe un puesto de especial confianza, un puesto de alto nivel en la jerarquía (identificado con los niveles 28, 29 y 30) o un puesto que se provea mediante un procedimiento basado en la discrecionalidad, ha de entenderse que prima el interés público sobre los derechos a la intimidad o la protección de datos de carácter personal. Y ello porque, en los tres casos, el interés de los ciudadanos por conocer las retribuciones de los empleados públicos que ocupan este tipo de puestos conecta directamente con su derecho a conocer el funcionamiento de las instituciones públicas y el modo en que se emplean los recursos públicos, primando, en consecuencia, sobre el interés individual en la preservación de la intimidad o los datos de carácter personal.

El Comisionado de Transparencia ha hecho suyo este criterio. Así, ha señalado¹⁸⁸:

“A. [...] [e]l órgano, organismo o entidad responsable de la misma, a la hora de autorizar el acceso, habrá de realizar la ponderación de intereses y derechos prevista en el artículo 15.3 de la LTAIBG.

B. Para efectuar la ponderación, habrán de tenerse en cuenta las siguientes reglas:

- a) Con carácter general, cuando el empleado público ocupe un puesto de especial confianza, un puesto de alto nivel en la jerarquía del órgano, organismo o entidad o un puesto que se provea mediante un procedimiento basado en la discrecionalidad, ha de entenderse que prima el interés público sobre los derechos a la intimidad o la protección de datos de carácter personal. Y ello porque, en los tres casos, el interés de los ciudadanos por conocer las retribuciones de los empleados públicos que ocupan ese

¹⁸⁸ R 55/2017, en la que se solicita información sobre la retribución de empleados públicos de la Agencia Tributaria Canaria.

tipo de puestos conecta directamente con su derecho a conocer el funcionamiento de las instituciones públicas y el modo en que se emplean los recursos públicos y prima sobre el interés individual en la preservación de la intimidad o los datos de carácter personal.

- b) En este sentido -y sin perjuicio de lo que se ha dicho en los antecedentes de este escrito sobre el carácter flexible y genérico de los criterios interpretativos contenidos en el mismo y- sobre la competencia exclusiva de las Unidades de Información para resolver y evaluar en cada caso concreto-, con el fin de contribuir a la más clara comprensión de las reglas establecidas en el precedente apartado a) y a título meramente ejemplificativo, puede decirse que el órgano, organismo o entidad responsable de la información concedería el acceso a la información sobre las retribuciones correspondientes a:
- Personal eventual de asesoramiento y especial confianza: asesores aunque sean funcionarios de carrera en situación especial.
 - Personal directivo, esto es: personal directivo de los organismos y entidades públicas, así como de las sociedades mercantiles, fundaciones públicas y consorcios integrantes del sector público autonómico, Cabildos y Ayuntamientos y demás entes obligados.
 - Personal no directivo de libre designación. En este caso, la prevalencia del interés público sobre los derechos individuales es decreciente en función del nivel jerárquico del empleado o funcionario público, considerándose que en los puestos de nivel 30 no Subdirectores Generales o asimilados, 29 y 28 –éstos últimos siempre que sean de libre designación- o equivalentes, podría prevalecer, con carácter general, el interés público en la divulgación de la información relativa a las retribuciones de los puestos provistos con un grado de discrecionalidad sobre el interés individual en la preservación de la intimidad y los datos de carácter personal y que en los puestos de niveles inferiores prevalecería, con carácter general, el interés individual en la protección de los derechos fundamentales citados.
- C. En todo caso, la información sobre las retribuciones se facilitará en cómputo anual y en términos íntegros, sin incluir deducciones ni desglose de conceptos retributivos. La razón es que el conocimiento de estos datos puede permitir el acceso a datos de carácter personal especialmente protegidos. en los términos del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD), esto es, datos reveladores de la ideología, la afiliación sindical, la religión y las creencias y datos referentes al origen racial, a la salud y a la vida sexual. Si la solicitud de información requiere expresamente el desglose de las retribuciones o su importe líquido habrán de aplicarse las normas del mencionado precepto de la LOPD.
- D. También en todo caso, y en el supuesto de que resulte obligado facilitar la información, se observará lo señalado en la regla B del precedente epígrafe 1 respecto a la aplicación del artículo 14.1 de la LTAIBG -artículo 37 LTAIP y a las situaciones especiales de los funcionarios o empleados públicos que desaconsejen el suministro de la información.”

En relación con la información sobre productividad o rendimiento, con identificación o no de sus perceptores, e información relativa al complemento de productividad o incentivo al rendimiento percibido por uno o varios funcionarios o empleados públicos determinados, la doctrina del Comisionado en esta misma resolución es la siguiente:

“Con carácter general, la cuantía de los complementos o incentivos retributivos ligados a la productividad o el rendimiento percibidos efectivamente por los empleados o funcionarios de un determinado órgano, organismo o entidad del sector público estatal no puede conocerse a priori,

pues, por esencia, depende de la productividad o rendimiento desarrollado por éstos y éste es un dato que solo puede determinarse a posteriori, una vez verificados dicho rendimiento o productividad. De este modo, la información, aún en el caso de que no incorpore la identificación de los perceptores, puede facilitarse únicamente por períodos vencidos.

Igualmente, con carácter general, los complementos o incentivos vinculados a la productividad o al rendimiento no tienen carácter permanente sino coyuntural pues están dirigidos a retribuir un rendimiento o productividad especial, que no tiene porque producirse de forma continuada. Por ello, la información, caso de facilitarse, deberá incluir la expresa advertencia de que corresponde a un período determinado y que no tiene porque percibirse en el futuro con la misma cuantía.

Hechas estas salvedades, los criterios expuestos en los precedentes apartados A y B serían de aplicación al caso de las retribuciones ligadas al rendimiento o la productividad: cuando la información solicitada no incluya la identificación de los perceptores, con carácter general debe facilitarse la cuantía global correspondiente al órgano, centro u organismo de que se trate; cuando incluya la identificación de todos o alguno de sus perceptores, debe realizarse la ponderación de intereses y derechos prevista en el artículo 15.3 de la LTAIBG y resolverse de acuerdo a los criterios expuestos en los mencionados apartados”.

Concluye el Comisionado argumentando que:

“El componente de discrecionalidad que ostenta el titular del Centro Directivo para la concreción individual de las cuantías y de los funcionarios que hayan merecido su percepción, incidiría en favor del acceso por cumplir la finalidad de la transparencia de controlar las decisiones y el uso de los fondos públicos. A la vez, estas decisiones cuentan ya con un elevado nivel de transparencia a favor de los interesados afectados, ya que el artículo citado obliga a que las cantidades percibidas por cada funcionario sean de conocimiento público del resto del personal, así como de sus representantes sindicales. Caso este último en el que se encuentra el reclamante. En las alegaciones formuladas por la Agencia Tributaria Canaria se destaca que parte de la información solicitada ya ha sido publicada en los tablones de anuncios de la Secretaría General de la Agencia Tributaria Canaria y ha sido remitida a los representantes del personal.

Pero hay que tener en cuenta que solicitar la baremación desglosada por trabajador implica acceso indirecto a datos de absentismo de posible relación con la salud. Asimismo la calificación cuantitativa y cualitativa del desarrollo del trabajo permite elaborar un perfil personal del trabajo realizado por el empleado público, así como de su actitud, conocimiento, iniciativa, planificación, relaciones con compañeros, jefes y ciudadanos, responsabilidad y calidad de su trabajo. Aisladamente considerados ni los datos de identificativos de los empleados, ni las retribuciones generales de los mismos son datos especialmente protegidos, pero juntos puede ofrecer un perfil personal que debe de ser objeto de protección.

De lo expuesto se deduce que hay que ponderar de prevalente el interés general que subyace en el acceso a la información de esta retribución en el caso del personal eventual, personal directivo y al personal no directivo de libre designación ya que la prevalencia del interés público sobre los derechos individuales es decreciente en función del nivel jerárquico considerando en esta última categoría a los puestos nivel 30 a 28. Respecto al resto del personal no se estima proporcionado para el fin de transparencia perseguido que se dé acceso a los datos con identificación de la persona, siendo suficiente el acceso a la baremación del complemento de productividad con disociación de cualquier dato que permita la identificación, en los términos establecidos en el artículo 3.f) de la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter

Personal, lo que permitirá al reclamante conocer las circunstancias relativas a la política de personal en esta materia.”¹⁸⁹

En relación con la productividad, no obstante, distingue en función de la condición del solicitante, de tal modo que, si es un empleado público del mismo departamento u organismo, concede en todo caso el acceso, cualquiera que sea el tipo y nivel de empleado público sobre el que versa la información, dado que así lo contempla la normativa sobre función pública. Entiende que la reciente normativa de transparencia y acceso a la información no puede llevar a la paradoja de restringir un derecho a la información ya contemplado en la mencionada normativa¹⁹⁰.

¹⁸⁹ En el mismo sentido, R 141/2018, en lo referido a información relacionada con el complemento de productividad, en que el Comisionado estima que, “[e]n el caso del personal eventual, personal directivo y del personal no directivo de libre designación, considerando en esta última categoría a los puestos nivel 30 a 28, se ha de dar acceso a dichos datos de forma individual y con su identificación personal” y, que en el caso “[d]el resto de los empleado públicos se dará la misma información individualizada pero sin ningún dato identificativo directo o indirecto”. En la R 18/2017 se aclara, en relación con los datos sobre retribuciones del Patrón Mayor de Cofradía de Pescadores y del Presidente de la Federación de Pescadores de Canarias y los de miembros de sus órganos rectores, que solo ha de informarse de la cuantía parcial de estas retribuciones que corresponda con la parte de su tiempo que dediquen a actividades sujetas al derecho administrativo.

¹⁹⁰ Así, en la R 388/2021, argumenta que “debe tenerse en cuenta que el artículo 23.3.c) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, respecto al complemento de productividad, establece que: ‘En todo caso, las cantidades que perciba cada funcionario por este concepto serán de conocimiento público de los demás funcionarios del Departamento u Organismo interesado así como de los representantes sindicales.’ Este artículo derogado por la Disposición derogatoria única.b) del EBEB, se mantendrá vigente en tanto no se oponga a lo establecido en el mismo hasta que se dicten las Leyes de Función Pública y las normas reglamentarias de desarrollo, según establece su Disposición final 4.2”, de forma que el Comisionado apunta que “[s]i la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno y la Ley canaria 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y acceso a la información pública han venido a facilitar y hacer eficaz el derecho a la información de los ciudadanos sin necesidad de motivar la solicitud de información, lo que no puede entenderse es que la petición realizada por el reclamante en su condición de funcionario de esa universidad sea de peor condición después de la vigencia de las referidas leyes de transparencia”, pues “[a]l actuar el reclamante en su condición de funcionario de la propia Universidad de La Laguna, entiende este comisionado que la cesión de datos está autorizada por ley, sin el consentimiento expreso de la persona afectada y con independencia del nivel del puesto que ocupe. Y, en cualquier caso, la normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior por el reclamante de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso”, estimando parcialmente la reclamación presentada “relativa al listado de perceptores de cantidades en concepto de productividad y servicios extraordinarios en el mes de mayo de 2021”.

Los principios antes expuestos los ha aplicado también a las gratificaciones por horas extraordinarias¹⁹¹ y cualesquiera pluses y complementos¹⁹², o a los gastos de desplazamiento y dietas¹⁹³.

¹⁹¹ En la R 72/2017 se solicita el acceso a información sobre las horas extras del jefe de la Policía Local de un Ayuntamiento con motivo de unas fiestas. El Comisionado constata que el Criterio interpretativo 1/2015 no trata de manera específica las horas extraordinarias, pero sí los incentivos retributivos ligados a la productividad o el rendimiento, y de ello extrae que: “[e]ste mismo criterio nos da una orientación interpretativa al señalar que, con carácter general, cuando el empleado público ocupe un puesto de especial confianza, un puesto de alto nivel en la jerarquía del órgano, organismo o entidad o un puesto que se provea mediante un procedimiento basado en la discrecionalidad, ha de entenderse que prima el interés público sobre los derechos a la intimidad o la protección de datos de carácter personal. Y ello porque, en los tres casos, el interés de los ciudadanos por conocer las retribuciones de los empleados públicos que ocupan ese tipo de puestos conecta directamente con su derecho a conocer el funcionamiento de las instituciones públicas y el modo en que se emplean los recursos públicos y prima sobre el interés individual en la preservación de la intimidad o los datos de carácter personal. A estos efectos se entiende que los funcionarios a los que se refiere son Personal eventual de asesoramiento y especial confianza, personal directivo y personal no directivo de libre designación considerándose estos los puestos de nivel 30, 29 y 28 de libre designación”, concluyendo que “[l]a limitación de la protección de datos personales, así como las características del puesto desempeñado por el jefe de Policía Local, impide suministrar esta información de manera individualizada. Solo podrá ser suministrada de tal manera que imposibilite la identificación personal de los que han realizado las horas y percibido una retribución por ello. Otro caso sería si existiera en el reclamante una cualificación como la aludida y no acreditada de representante sindical, lo que permitiría un resultado de la ponderación más favorable al interés general”.

¹⁹² En la R 70/2018, el Comisionado señala, respecto de la información solicitada, referida “a la relación de trabajadores que tienen reconocido los pluses y complementos recogidos en el artículo 46 del Convenio Colectivo de Personal Laboral de la C.A.C., detallándose la tipología de los mismos y correspondiente a todo el personal adscrito a esa Consejería en la provincia de Las Palmas”, que “en el supuesto que nos ocupa la ponderación establecida en el artículo 15.3 de la LTAIBG, y en el mismo sentido el artículo 38.3 de la LTAIP, opera a favor de la denegación de la información”.

¹⁹³ Así, en la R 41/2017, realizada la correspondiente ponderación, “se considera que prevalece el interés público sobre los derechos individuales en el caso de los altos cargos, personal eventual de asesoramiento y especial confianza, personal directivo y personal no directivo de libre designación, aunque en este último caso se ha de tener en cuenta el nivel jerárquico del empleado o funcionario público, considerándose que en los puestos de nivel 30 no subdirectores generales o asimilados, 29 y 28 –éstos últimos siempre que sean de libre designación- o equivalentes, podría prevalecer, con carácter general, el interés público en la divulgación de la información relativa a las retribuciones de los puestos provistos con un grado de discrecionalidad sobre el interés individual en la preservación de la intimidad y los datos de carácter personal y que en los puestos de niveles inferiores prevalecería, con carácter general, el interés individual en la protección de los derechos fundamentales citados”, concluyendo, por tanto, en “[e]stimar la reclamación formulada [...] relativa a solicitud de acceso de información al Gobierno de Canarias consistente en listado de personas (políticos, asesores y funcionarios) del Gobierno de Canarias o de empresas públicas de dependan del mismo, que hayan asistido a Fitur. Todo ello de forma desglosada: gasto de avión, dietas y motivación de la asistencia de cada persona”, pero disociándose de la información “los datos identificativos de funcionarios y otro personal no directivo de libre designación, por debajo de nivel 28 o asimilados, al prevalecer, con carácter general, el interés individual en la protección de datos”. Esta argumentación es utilizada en posteriores resoluciones a los efectos de resolver peticiones similares, como ocurre en la R 42/2017.

-Información sobre bienes, actividades e intereses

La LTAIPBG contempla tres supuestos de publicidad activa de información que involucra necesariamente datos personales, y respecto de los cuales el propio legislador ha ponderado y decidido que ha de prevalecer la transparencia: las retribuciones e indemnizaciones con ocasión del abandono del cargo de los altos cargos y máximos responsables, las resoluciones sobre compatibilidad que afecten a los empleados públicos así como las que autoricen el ejercicio de actividad privada al cese de los altos cargos, y las declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales¹⁹⁴.

La LTAIPC, por su parte, dedica al tema sus artículos 19 y 20. El artículo 19 prevé la publicidad, entre otros, de las actividades públicas y privadas para las que se ha concedido la compatibilidad a las personas que desempeñan altos cargos y al personal directivo, así como de la información relativa a las declaraciones anuales de bienes y actividades de los miembros del Gobierno y demás altos cargos de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, en los términos previstos legalmente. El artículo 20, por su parte, dispone la publicidad activa de las autorizaciones de compatibilidad para actividades públicas o privadas del personal al servicio del sector público “mediante su publicación en el ‘Boletín Oficial de Canarias’, especificando, además de la identificación personal, el puesto de trabajo que desempeña y la actividad o actividades para la que se autoriza la compatibilidad”.

Estas informaciones, como todas las sometidas a publicidad activa, se pueden también solicitar ejerciendo el derecho de acceso.

Ahora bien, en relación con los altos cargos, el Comisionado de Transparencia ha considerado que el conjunto constituido por la Ley 3/1997, de 8 de mayo, de Incompatibilidades del Gobierno y Altos Cargos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y el Decreto 195/1997, de 24 de julio, por el que se regulan la organización y el funcionamiento del Registro de Intereses de Altos Cargos y en la Resolución de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios de 2 de marzo de 2016, por la que se da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 9.5 de la Ley 3/1997, configuran un régimen jurídico especial que se aplica de manera preferente a la difusión de estas declaraciones, sin perjuicio

¹⁹⁴ Artículo 8.1, letras f), g) y h).

de la aplicación supletoria de la legislación de transparencia prevista por la disposición adicional primera, apartado 2.2 de la LTAIP¹⁹⁵.

¹⁹⁵ Así, en la R 69/2017, referida la petición de información a una declaración de bienes de un Vicepresidente y Consejero del Gobierno de Canarias en relación a unos años determinados, el Comisionado analiza la cuestión de la siguiente forma: “La normativa de la LTAIP al respecto es la contenida en el artículo 19, que regula la información relativa al personal de libre nombramiento. En su apartado 2 nos indica: ‘Asimismo se hará pública la información relativa a las declaraciones anuales de bienes y actividades de los miembros del Gobierno y demás altos cargos de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, en los términos previstos legalmente. También se ha de tener en cuenta la Disposición Adicional Primera de la LTAIP, que contempla las regulaciones especiales del derecho de acceso, que en su apartado 2 indica: ‘Se regirán por su normativa específica, y por esta ley con carácter supletorio, aquellas materias que prevean un régimen más amplio de publicidad de la información o tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información [...] Asimismo, hay que considerar que la inclusión de un apartado 5 al artículo 9 de la Ley 3/1997 ya citada, lo realiza la propia LTAIP en su disposición final primera en el marco de los mismos objetivos de transparencia de la misma y considerando que recoge en el ordenamiento autonómico la regulación de los instrumentos necesarios para la transparencia administrativa en esa materia. Esto implica que no pueda realizarse una interpretación extensiva de la LTAIP en esta materia. La normativa que regula las declaraciones anuales de bienes y actividades de los miembros del Gobierno y demás altos cargos de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, es la explicitada en la resolución de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, de fecha 9 de mayo de 2017; que, en base a la Ley 3/1997 ya citada, concreta el carácter reservado del registro y la limitación del acceso conforme a su normativa a solo el Parlamento de Canarias, órgano judiciales y Ministerio Fiscal, así como el contenido de la publicación en el Boletín Oficial de Canarias, a fijar reglamentariamente; y que en el caso de los bienes patrimoniales será una declaración comprensiva de la situación patrimonial de estos altos cargos, omitiéndose aquellos datos referentes a su localización y salvaguardado la privacidad y seguridad de sus titulares. Esta publicidad se concreta en el artículo 7.3 del Decreto 377/2015, que determina el siguiente contenido: a) Valor total catastral de los bienes inmuebles y el valor total de otros bienes y derechos patrimoniales, indicando, en su caso, si provienen de herencia, legado o donación. b) Valor total de las obligaciones contraídas en las que se incluirán los créditos, préstamos y deudas. Por tanto, se establece la publicación de un extracto y no de la declaración completa. No es factible sostener, como se realiza en la reclamación, el carácter reservado de la sección de bienes y derechos del Registro de Intereses de Altos Cargos, para acto seguido afirmar que la información no es reservada y que pueden anonimizar los datos de carácter personal. La anonimización es identificable o equiparable en la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD) con la disociación de datos, que la define como todo tratamiento de datos personales de modo que la información que se obtenga no pueda asociarse a persona identificada o identificable. Es evidente que un proceso de este tipo no permite obtener los datos que los que alude el reclamante, porque son datos referidos a una persona concreta; y el resultado de la anonimización generaría una información carente de sentido y no útil para el fin perseguido. Por otra parte, tampoco es válido para esta reclamación la solicitud de datos sin que sean afectados por la LOPD, ya que al pedir el dato de una persona determinada se convierte en una solicitud de datos personales. El Real Decreto 1720/2007, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de esta Ley define como datos de carácter personal: ‘Cualquier información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo concerniente a personas físicas identificadas o identificables’. Finalmente, los datos solicitados no son coincidentes en el momento temporal con los suministrados por la persona afectada por la solicitud de información tras su elección como diputado estatal en los años 2011 y 2015, ya que la solicitud se refiere a los años 2007 y 2010; y, además, las primeras están sometidas a otra normativa, concretamente el artículo 160.2 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, que declara que el contenido del Registro de Intereses tendrá carácter público y que es desarrollado por las normas en materia de Registro de Intereses para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 160.2 citado, que establecen su publicidad en la sede electrónica de la Cámara y en el Boletín Oficial de la Cortes

-Información sobre reuniones, viajes y asistencia a actos públicos

La LTAIPBG no previó la publicidad activa de las agendas de las autoridades y sus actos y desplazamientos, tema que ha ocupado mucha atención en la ejecutoria del CTBG, dando origen, además, a la aprobación de su Criterio interpretativo 2/2016, de 5 de julio, sobre información relativa a las agendas de los responsables públicos, que analiza el acceso a información relacionada con las reuniones celebradas por miembros del Gobierno, altos cargos o empleados públicos y representantes o empleados del equipo de dirección de entidades privadas, que considera, en esencia, que los criterios para las solicitudes de información sobre las agendas de responsables públicos en que no concurra una específica motivación, y siempre que no revelen datos especialmente protegidos, deben ser que la ponderación es más favorable al acceso de los datos cuanto mayor sea la responsabilidad del interviniente en la reunión en la posible toma de decisiones derivada de la misma. Por el contrario, la ponderación operaría en contra del acceso en los supuestos en los que la identidad del participante en la reunión no aportara un elemento añadido a la descripción del órgano o entidad en que prestara sus servicios, teniendo en cuenta su posición jerárquica dentro del mismo y, por ende, la influencia en el proceso de toma de decisiones de la organización en relación con las cuestiones tratadas en la reunión y las funciones del participante, quedando plenamente satisfecho el objetivo de la transparencia con el conocimiento del órgano al que pertenece. Posteriormente, al cabo de

Generales y aprueba el modelo vigente. En base a lo expuesto, se considera que el conjunto de la regulación contenida en la Ley 3/1997, de 8 de mayo, de Incompatibilidades del Gobierno y Altos Cargos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, en el Decreto 195/1997, de 24 de julio, por el que se regulan la organización y el funcionamiento del Registro de Intereses de Altos Cargos y en la Resolución de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios de 2 de marzo de 2016, por la que se da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 9.5 de la Ley 3/1997 constituye -todo ello- un régimen jurídico especial que se aplica de manera preferente a la difusión de estas declaraciones, sin perjuicio de la aplicación supletoria de la legislación de transparencia prevista por la disposición adicional primera, apartado 2.2 de la LTAIP. Por tanto, el carácter reservado del Registro de Intereses de Altos Cargos en su sección de bienes y derechos con acceso limitado al Parlamento de Canarias, de acuerdo con lo que establezca su Reglamento para las funciones de investigación, así como los órganos judiciales y el Ministerio Fiscal cuando, con motivo de la instrucción o resolución de procesos penales o en las actuaciones de investigación realizadas en el ejercicio de sus funciones en la misma materia, resulte preciso el conocimiento de dichos datos. En definitiva, el régimen de control sobre de las actividades, bienes, derechos y obligaciones de los altos cargos de la administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias está expresamente reservado por Ley al Parlamento de Canarias, órganos judiciales y Ministerio Fiscal”. Por todo lo expuesto, el Comisionado procede a desestimar la reclamación formulada.

menos de un año, el CTBG aprobó la Recomendación 1/2017, de 23 de abril, sobre información de las Agendas de los responsables públicos.

El Comisionado de Transparencia se ha hecho eco del vacío legal en la regulación de las agendas. Entiende que la agenda de un alto cargo constituye información pública a efectos del artículo 5 de la LTAIPC, pero que en la actualidad es complicado proporcionar información que no ha sido organizada, clasificada o sistematizada, información cuyo contenido puede tener diferente alcance e, incluso, no existir. Esta complicación puede dificultar y en casos impedir que pueda ser proporcionada en los términos en los que se solicite. Por ello estima que para poder dar una respuesta adecuada a peticiones de información de la actividad de trascendencia pública de los altos cargos, es necesario que por parte de las administraciones afectadas por la LTAIPC se regule la obligatoriedad, contenidos mínimos, periodicidad, sistemática y sistema de gestión y publicación¹⁹⁶.

¹⁹⁶ En la R 39/2016, el Comisionado señala que “[n]o existe ninguna normativa que exija contar con un orden del día o levantar acta de una reunión de trabajo. Las únicas actas obligadas con carácter general a nivel administrativo son las relativas a los órganos colegiados que han de ser creados por una norma específica y publicada. [...] La actividad diaria de quienes dirigen, organizan y son responsables de la toma de decisiones es realizada con tiempo y soporte material y de medios personales públicos, y su conocimiento contribuye a formar una sociedad mejor informada de la actividad pública y con ello facilitan el control de quien la dirige, constituyendo además una buena práctica que cada vez aparece con más frecuencia entre los responsables de la actividad pública. Ni la LTAIP ni la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno contemplan las agendas en publicidad activa. Aunque la Unión Europea no lo recoge como obligación de publicidad activa en muchos de los países del entorno europeo la publicación de las agendas si viene requerida por ley como obligación de publicidad. A nivel mundial los países más avanzados en transparencia la utilizan en el control de los cargos públicos. No obstante, y usando la misma resolución citada por el reclamante, la información referida a la actividad pública debe ser aquella que tiene realmente trascendencia pública (p.ej. la determinante en el proceso de toma de decisiones, la que genere compromiso de gasto público, la que genere acuerdos, la que asigne cuotas de responsabilidad y, en general, toda aquella que tuviera o pudiera tener un impacto significativo en el orden jurídico, económico, social o institucional) y que excede del estricto funcionamiento interno o cotidiano del responsable público correspondiente. Además, habrá que tener en cuenta que no entre en conflicto con algunos de los límites previstos en la LTAIP, concretamente con sus artículos 37 ‘Límites al derecho de acceso’ y 38 ‘Protección de datos personales’. Por otra parte, es una realidad que las agendas de los altos cargos no están actualmente reguladas por norma alguna, su uso no es generalizado, los hitos a incorporar difieren con el usuario y el responsable, están en soporte diferente y carecen de continuidad con los cambios de titular; y en el caso de Canarias pueden estar divididas por sede. Por ello, no siempre se ordenan de acuerdo a criterios temporales, identificando los asuntos tratados y el detalle de los asistentes. En suma, se trata de una herramienta de gestión que funciona identificada con la forma de trabajo del titular que viene a determinar así su contenido. Por ello, hay que concluir que existe un vacío legal que impide aplicar como obligación el contenido, la consignación, la sistematización y conservación de los hitos que conforma la actividad de trascendencia pública de un alto cargo. Con fecha 5 de julio de 2016, se ha emitido un criterio interpretativo conjunto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos, que implica que en los casos en que se dé acceso a información de Agendas que incluyan reuniones habrá de tenerse en cuenta también el hecho de que entre la información solicitada se encuentren los datos de personas

Al Comisionado de Transparencia se le ha planteado también si hay derecho a conocer información sobre la asistencia de empleados de los sujetos obligados a reuniones de trabajo, considerando que en principio prevalece la publicidad, si bien recalando que ha de darse audiencia a los interesados y que, en caso de concurrir alguna circunstancia particular, debe procederse a la anonimización¹⁹⁷.

que hayan podido asistir a reuniones y que se encuentran protegidas por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD). Al no haberse recabado inicialmente el consentimiento del titular de los datos para la cesión de la información, el acceso a la misma debe resolverse no sólo de acuerdo con el artículo 15 de la LTAIBG, sino también, con los criterios y disposiciones en materia de protección de datos de carácter personal. Así, incluso en el hipotético supuesto de que se hubieran voluntariamente guardado datos relativos a reuniones, el acceso a los mismos debería analizarse de acuerdo a las reglas que regulan la relación y el equilibrio entre el derecho de acceso a la información y a la protección de datos de carácter personal. Se ha de recordar que no es posible la utilización de los datos que se recogen en los registros de entrada en los edificios como elementos susceptibles de confirmar visitas de trabajo dado que dichos ficheros se rigen por la Ley Orgánica de Protección de Datos y, según dispone la Instrucción 1/1996, de 1 de marzo, de la Agencia Española de Protección de Datos -indicada por la Administración-, los datos así obtenidos no podrán ser utilizados ni cedidos para otros fines distintos a la seguridad y control, salvo con el consentimiento del interesado; y deberán ser destruidos cuando haya transcurrido el plazo de un mes a partir del momento en que fueron recabados. Como conclusión, se entiende que la agenda de un alto cargo constituye información pública a efectos del artículo 5 de la LTAIP, pero que en la actualidad es complicado proporcionar información que no ha sido organizada, clasificada o sistematizada, información cuyo contenido puede tener diferente alcance, e incluso, no existir. Esta complicación puede dificultar y en casos impedir que pueda ser proporcionada en los términos en los que se solicite. Para poder dar una respuesta adecuada a peticiones de información de la actividad de trascendencia pública de los altos cargos, es necesario que por parte de las administraciones afectadas por la LTAIP se regule la obligatoriedad, contenidos mínimos, periodicidad, sistemática y sistema de gestión y publicación”, estimando parcialmente la reclamación formulada. Siguiendo la argumentación reseñada en dicha R 39/2016, el Comisionado, en la R 6/2017, procede a estimar la reclamación formulada, en la cual se solicita el “acceso a la agenda del consejero de Deportes del Cabildo de Gran Canaria de los días 21 y 22 de agosto de 2015”, apuntando, no obstante, que deben entregarse “los datos que consten en la secretaría del consejero que tengan trascendencia pública y considerando los límites de los artículos 37 y 38 de la LTAIP en caso de que fueran aplicables”.

¹⁹⁷ Así, en la R 24/2017, en la que un miembro del Consejo Rector de la Radio y Televisión canaria solicita el acceso a la información pública consistente en “Informes del Presidente, del Director de Producción, del Director de Informativos, y del Director Financiero [de la RTVC] sobre sus asistencias a reuniones de la Federación de Organismos e Entidades de Radio y Televisión Autonómicas, el Comisionado considera que, «[u]na vez aclarada la existencia o no de tales informes, [...] con carácter previo a la entrega que se dispone en esta resolución, [...], se debe ponderar el interés público en el acceso a la información con los posibles derechos de afectados por límites o por afección de datos personales (nombre, apellidos, DNI, dirección, así como otros datos personales que pudiesen figurar en el mismo). [...]». Respecto a la protección de datos personales del artículo 38 de la misma Ley, se ha de entender que, en cuanto el acceso a la información contribuya a un mejor conocimiento de los criterios de organización y funcionamiento de las instituciones o la asignación de los recursos, cabrá considerar la existencia de un interés público prevalente sobre los derechos a la protección de datos y a la intimidad, en los términos y con las excepciones establecidas por la LTAIP. Por el contrario, cuando la información no contribuya a un mayor conocimiento de la organización y funcionamiento de las instituciones o de la asignación de los recursos públicos, prevalecerá el respeto a los derechos a la protección de datos o la intimidad. En principio, de las circunstancias de este supuesto cabe deducir que estamos ante un acceso que puede facilitar el derecho

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

Un supuesto que no se prevé como de publicidad activa obligatoria en la LTAIPBG, ni ha sido objeto de la aprobación de ningún criterio interpretativo por parte del CTBG, pero que sí ha constituido el objeto de muchas de sus resoluciones, es el del acceso a la información relativa al ingreso o la promoción en el empleo público, que traen causa de solicitudes presentadas por candidatos a las plazas o por representantes sindicales.

La línea directriz de sus resoluciones es la procedencia de facilitar información cuando se trata de información sobre un candidato escogido en un procedimiento competitivo solicitada por un candidato que no lo fue, pero no en los demás casos¹⁹⁸, incluso si el solicitante es un representante sindical¹⁹⁹ o por mucha trascendencia mediática que tenga el asunto²⁰⁰. El CTBG además ha precisado que el acceso por el propio interesado a sus pruebas y valoraciones no pone en juego el derecho a la protección de datos²⁰¹.

El Comisionado de Transparencia ha seguido estos criterios. Solo permite el acceso nominativo por parte de los competidores a los datos de los seleccionados relativos a sus exámenes o

y el deber antes citados de los miembros de los órganos colegiados a una más completa información relativa a decisiones que han de adoptar; y en este supuesto habría que considerar que procede el acceso completo. No obstante, deberán considerarse las circunstancias del caso concreto, para poder ponderar entre la prevalencia del derecho a la protección de datos o el interés general que conlleva el acceso a la información pública. Sólo así se podrá valorar, por ejemplo, si la publicación pudiera afectar a su seguridad o intimidad. Para esta valoración, en el supuesto de que existan los informes, se deberá dar trámite previo a los titulares de los datos personales de especial protección contenidos en los mismos, para que puedan alegar si concurre alguna circunstancia especial que deba ser tomada en consideración en la ponderación pretendida. Sólo así podrá efectivamente entenderse que el acceso es conforme a la normativa sobre protección de datos. En caso de alguna afectación, la información se ha de suministrar anonimizada en el dato afectado y, en todo caso, ha de anonimizarse el DNI y el domicilio”, procediendo a estimar la reclamación presentada. Esta misma argumentación y solución estimatoria la mantiene el Comisionado en las RR 25/2017, 27/2017, 30/2017, 31/2017, 32/2017, 33/2017, 34/2017, 97/2018, 98/2018, 99/2018, 100/2018, 101/2018 y 102/2018 –aunque en este caso considera de plano que no queden afectados datos personales y debe darse la información económico-financiera solicitada-.

¹⁹⁸ Por todas, RT 292/2018.

¹⁹⁹ R 274/2018.

²⁰⁰ RR 437/2016 y 478/2016.

²⁰¹ RR 381/2015 y 655/2018.

méritos²⁰² y excluye los casos en que es el propio solicitante el que quiere acceder a sus datos²⁰³. En el caso del nombramiento para puestos de libre designación, aplica por analogía la doctrina

²⁰² Así, en la R 53/2016, en la que se solicita acceso de información a “copia completa del expediente del proceso de selección del Director/a General de la Fundación Canaria Auditorio y Teatro de Las Palmas de Gran Canaria” y el Comisionado señala que “[e]l acceso a las candidaturas presentadas, implica la identificación de personas que tuvieron interés en la convocatoria y por ello se presentaron. De estos, hay que diferenciar al candidato seleccionado como director y que ha sido incorporado a la organización de la Fundación de aquellos, que habiéndose presentado fueron rechazados por algún motivo o que siendo admitidos no fueron finalmente seleccionados. En el primer caso, el acceso a la identificación del seleccionado constituye un elemento idóneo, necesario y proporcionado para el control y garantía de legalidad, ya que la información ha quedado vinculada a la organización; mientras que el resto de los participantes no forman parte de la misma y el acceso a la información de sus candidaturas solo puede realizarse de manera anonimizada o disociada para evitar una posible vulneración de datos personales. Esta ponderación se realiza en base a que los candidatos participan partiendo de una expectativa de privacidad y a los posibles perjuicios que pudieran derivarse en el plano personal, social o laboral de que sea conocido por terceros que se ha optado a otro puesto de trabajo”, así como que, “[e]n cuanto al acceso a la documentación presentada en cada una de las candidaturas, hay que analizar si toda la información solicitada es idónea, necesaria y proporcionada para utilizar este interés público en la divulgación y la finalidad de control de la discrecionalidad ejercida por la Administración para determinar si queda justificada y amparada por la LTAIP la cesión de datos personales sin consentimiento de la persona afectada o ha de requerir el mismo. La relación de méritos y aspectos que han sido valorados en el candidato elegido y que han determinado su selección resulta idónea, necesaria y proporcionada para la finalidad de control del margen de discrecionalidad de la Administración. En cuanto a información presentada por el resto de los candidatos, relacionada con la formación académica, experiencia profesional, cursos, pruebas realizadas, conocimientos complementarios y el contenido de la memoria descriptiva de los proyectos de dirección más relevantes que haya desarrollado cada candidato en su experiencia laboral, se considera suficiente el acceso a la puntuación que resulte de la valoración de dichos elementos, según conste en el acta de valoración o documento equivalente que se haya elaborado por parte del órgano encargado de hacer la selección, una vez se haya anonimizado a los candidatos excepto al seleccionado, sin que aprecie la necesidad de permitir el acceso a la información curricular concreta de los no seleccionados. Mención aparte requiere la propuesta de dirección, gestión y administración de la Fundación, en tanto no haya sido solicitada por el candidato su confidencialidad por interés económico, comercial, secreto profesional o propiedad intelectual, se estima que es proporcionado dar acceso a dicha propuesta, que habrá de ser previamente anonimizada si incorporara cualquier identificación personal”. Por último, “en cuanto al acceso a la documentación de valoración y a la motivación de la resolución e informes justificativos de adjudicación, se considera que se ha de permitir el acceso a toda la documentación de valoración sobre méritos y cualquier elemento que haya sido valorado para la elección, con las mismas condiciones de anonimización ya indicadas en los dos apartados anteriores”, por lo que estima parcialmente la reclamación presentada en este supuesto. Esta misma argumentación se reitera en la R 383/2020, en la que se solicita información relativa a “cargos directivos, jefaturas de servicio y personal adscrito de la Consejería de Sanidad y del Servicio Canario de Salud”, procediendo el Comisionado a estimar la petición.

²⁰³ Desde la R 26/2016. En la R 59/2020, en la que se solicita acceder a “la oferta pública de empleo 2016-2017-2018, manual de buenas prácticas de los tribunales de oposición, y reclamaciones y auditoría de la oferta pública de empleo 2007”, el Comisionado considera de aplicación lo dispuesto en el art. 15.3 de la LTAIPBG, teniendo en cuenta para llevar a cabo la ponderación el dictamen conjunto del CTBG y la AEPD de 24 de junio de 2015, el cual “trae causa del informe conjunto de fecha 23 de marzo, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos, en el que además se recoge que ‘La última categoría a tomar en consideración comprendería a los restantes empleados públicos, que han obtenido un determinado puesto de trabajo a través de los procedimientos establecidos en la

del Consejo estatal entre puestos de responsabilidad sintetizada en su Criterio interpretativo 1/2015 en relación con acceso a los datos de retribuciones, y estima que ha de concederse el acceso²⁰⁴.

- Información sobre el desempeño

Se ha planteado si procede el acceso cuando se solicita información relacionada con el desempeño, notablemente, con el cumplimiento de horarios y el cumplimiento de las funciones. El CTBG considera que no procede acceder a una solicitud general e indiscriminada²⁰⁵, pero sí a una referida a un concreto empleado público con un puesto de responsabilidad²⁰⁶.

El Comisionado de Transparencia ha estimado la reclamación de un empleado público de acceder a los estadillos de control de asistencia, eso sí, con limitación a nombres y apellidos,

legislación reguladora de la función pública, con independencia de quién ostente la titularidad del órgano superior o directivo del que dependan. La información referente a este personal resultará, con carácter general, de escasa relevancia para el logro de los objetivos que justifican el derecho de acceso a la información pública, de modo que debería considerarse que el objetivo de transparencia resulta insuficiente para limitar el derecho de estos empleados públicos a la protección de sus datos personales. De este modo, en relación con este colectivo, la ponderación establecida en el artículo 15.3 de la LTAIBG operaría, con carácter general, a favor de la denegación de la información”. En la R 316/2020, ante la petición de información realizada, “relativa a los identificadores (números) de las preguntas que acertaron y de las preguntas que dejaron de responder tres aspirantes del turno libre al proceso selectivo para la categoría de Enfermería”, el Comisionado argumenta que “[e]l Servicio Canario de la Salud informa que el ahora reclamante no ostenta la condición de interesado en el procedimiento por lo que este Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de conformidad con el criterio mantenido por el Tribunal Supremo y por la Agencia Española de Protección de Datos, no puede más que desestimar la reclamación planteada”.

²⁰⁴ En la R 30/2020, en la que se solicita el “acceso al expediente completo (informes, propuesta, resolución, decreto) de provisión de la plaza de jefe de servicio de recursos humanos”, el Comisionado señala en este punto que “respecto a la referida ponderación, en el dictamen conjunto del Consejo de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Agencia de Protección de Datos, de 24 de junio de 2015, en relación a Información referida al puesto de trabajo desempeñado por uno o varios empleados o funcionarios públicos o a las retribuciones asignadas a uno o varios puestos de trabajo determinados manifiesta que, con carácter general, cuando el empleado público ocupe un puesto de especial confianza, un puesto de alto nivel en la jerarquía del órgano, organismo o entidad o un puesto que se provea mediante un procedimiento basado en la discrecionalidad, ha de entenderse que prima el interés público sobre los derechos a la intimidad o la protección de datos de carácter personal. Y ello porque, en los tres casos, el interés de los ciudadanos por conocer las retribuciones de los empleados públicos que ocupan ese tipo de puestos conecta directamente con su derecho a conocer el funcionamiento de las instituciones públicas y el modo en que se emplean los recursos públicos y prima sobre el interés individual en la preservación de la intimidad o los datos de carácter personal”. Esta misma argumentación se da en la R 31/2020, otorgándose idéntico resultado estimatorio.

²⁰⁵ RT 116/2017.

²⁰⁶ RT 289/2017.

y exclusión de DNI y firma²⁰⁷, pero ha denegado el acceso a información sobre los motivos de inasistencia al trabajo²⁰⁸.

C) La disociación y el acceso parcial

Es recurrente en la doctrina del Comisionado de Transparencia la llamada a la disociación –desagregar la información personal desvinculándola de la identidad de una persona, de modo que no pueda establecerse el vínculo– como forma de conciliar transparencia y protección de datos allá donde ello es posible sin merma de la finalidad del acceso²⁰⁹. También

²⁰⁷ En la R 147/2017 se solicita el acceso a “los estadillos de control de asistencia” y el Comisionado considera que “podría estar afectada por el límite de protección de datos”, “ya que dichos estadillos incluyen el DNI, nombre y la firma manuscrita de los funcionarios asistentes”. Al efecto, el Comisionado argumenta que «[n]i el DNI ni la firma manuscrita tienen la consideración de datos especialmente protegidos conforme con el artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD). [...] Por lo tanto, los DNI tienen la consideración de dato de carácter personal y, por ello a su tratamiento les sería de aplicación las reglas de ponderación del artículo 15 de la LTAIBG. Teniendo en cuenta lo mencionado anteriormente, la firma manuscrita como información gráfica que es, también entraría dentro del concepto de dato de carácter personal y se sometería a la misma regla. Pero tampoco el DNI o la firma manuscrita tendrían la consideración de dato meramente identificativo, ya que el artículo 2.2 del Reglamento de desarrollo de la LOPD, excluye de su aplicación a determinados ficheros que recojan datos de trabajadores de personas jurídicas, menciona expresamente *‘nombre y apellidos, las funciones o puestos desempeñados, así como la dirección postal o electrónica, teléfono y número de fax profesionales.’* Sentado esto, son aplicables las previsiones del artículo 38 de la LTAIP, [...] en su apartado 3 [...]. Hay que tener en cuenta que el interés del reclamante se ciñe a la situación específica de su firma en el estadillo de control de asistencia y que el artículo 4 de la LOPD especifica que los datos de carácter personal para cualquier tipo de cesión han de ser ‘adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido’ y que el artículo 6,1 indica ‘El tratamiento de los datos de carácter personal requerirá el consentimiento inequívoco del afectado, salvo que la ley disponga otra cosa’. Por lo expuesto se entiende que en este caso el conocimiento del DNI no es relevante a los efectos de alcanzar el objetivo de acceso a la información pública, que se cubre con la identificación realizada a través de la publicación de los nombres y apellidos. Respecto a la firma manuscrita, en este caso el motivo de la petición de información reclamada es la no expedición de certificado de asistencia como alumno al curso, sin que cuestione el resto del procedimiento, por tanto nada añade el acceso a un dato personal del resto de los asistentes. Por ello, no se ha de dar acceso con los estadillos a los DNI y firmas manuscritas del resto de los asistentes, al no ser una información adecuada, pertinente y proporcional a la finalidad de transparencia perseguida por el reclamante”, por lo que se procede a estimar parcialmente la reclamación formulada.

²⁰⁸ En la R 124/2018, el Comisionado desestima la reclamación presentada, “relativa a ‘tener conocimiento acerca del concepto o motivo por el cual el Jefe de la Policía Local de Guía de Isora no acudió a su puesto de trabajo desde el lunes día 05 de febrero hasta el martes 13 de febrero del presente año’”, al considerar que la ley “no recoge el derecho a conocer el motivo concreto por el que un funcionario, en este caso el Jefe de la Policía Local, no haya acudido a su puesto de trabajo pues ello podría suponer una violación de la protección de datos de carácter personal regulada en el artículo 38 de la LTAIP”.

²⁰⁹ En ocasiones en las que “sin la información previa de la administración reclamada, la resolución de este órgano de garantía ha de determinar la entrega de la información solicitada por los reclamantes, se ha de tener en cuenta la siguiente regla ya consolidada en la práctica tanto de la transparencia activa como de la pasiva: En los supuestos de existencia de datos de carácter personal no especialmente protegidos, se

ordena la anonimización de forma preventiva, cuando desconoce si en la información solicitada puede haber datos personales²¹⁰.

debe previamente ponderar la prevalencia o no del interés público sobre el conocimiento de dichos datos; que deberán entregarse si tal interés se justifica con motivos razonados. Si se diera el supuesto contrario, si a la hora de la ponderación se considera con motivos razonados que prima la protección de los datos personales, se procederá a la anonimización de los mismos antes de la entrega de la información, de acuerdo con lo regulado tanto en la legislación básica sobre derecho de acceso a la información como en la norma canaria” (RR 18/2018, 23/2018, 33/2018, 34/2018, 35/2018, 36/2018, 37/2018, 38/2018, 39/2018, 40/2018, 41/2018, 43/2018, 45/2018, 46/2018, 47/2018, 48/2018, 49/2018, 50/2018, 51/2018, 53/2018, 54/2018, 55/2018, 58/2018, 59/2018, 61/2018, 62/2018, 63/2018, 64/2018, 65/2018, 67/2018, 68/2018, 76/2018, 77/2018, 80/2018, 81/2018, 83/2018, 88/2018, 89/2018, 91/2018, 92/2018, 94/2018, 112/2018, 118/2018, 119/2018, 120/2018, 125/2018, 126/2018, 127/2018, 128/2018, 131/2018, 141/2018, 148/2018, 153/2018, 158/2018, 159/2018, 160/2018, 161/2018, 162/2018, 163/2018, 164/2018, 165/2018, 166/2018, 167/2018, 169/2018, 170/2018, 171/2018, 172/2018, 173/2018, 175/2018, 176/2020, 177/2018, 178/2018, 179/2018, 180/2018, 181/2018, 182/2018, 183/2018, 184/2018, 191/2018, 193/2018, 203/2018, 204/2018, 211/2018, 213/2018, 214/2018, 219/2018, 220/2018, 224/2018, 225/2018, 230/2018, 231/2018, 233/2018, 236/2018, 237/2018, 248/2018, 250/2018, 253/2018, 260/2018, 261/2018, 262/2018, 328/2018, 335/2018, 336/2018, 337/2018, 342/2018, 365/2018, 367/2018, 369/2018, 370/2018, 371/2018, 374/2018, 375/2018, 16/2019, 17/2019, 18/2019, 19/2019, 20/2019, 21/2019, 22/2019, 23/2019, 30/2019, 38/2019, 39/2019, 44/2019, 45/2019, 47/2019, 48/2019, 51/2019, 53/2019, 58/2019, 60/2019, 65/2019, 66/2019, 74/2019, 79/2019, 82/2019, 83/2019, 84/2019, 85/2019, 87/2019, 88/2019, 89/2019, 92/2019, 93/2019, 95/2019, 97/2019, 98/2019, 105/2019, 107/2019, 108/2019, 109/2019, 110/2019, 113/2019, 114/2019, 115/2019, 118/2019, 122/2019, 126/2019, 129/2019, 131/2019, 133/2019, 139/2019, 143/2019, 148/2019, 149/2019, 159/2019, 160/2019, 161/2019, 162/2019, 163/2019, 165/2019, 166/2019, 176/2019, 177/2019, 179/2019, 181/2019, 190/2019, 191/2019, 192/2019, 198/2019, 203/2019, 204/2019, 219/2019, 223/2019, 225/2019, 226/2019, 229/2019, 232/2019, 234/2019, 236/2019, 238/2019, 239/2019, 246/2019, 251/2019, 254/2019, 266/2019, 269/2019, 270/2019, 272/2019, 273/2019, 7/2020, 10/2020, 13/2020, 18/2020, 19/2020, 21/2020, 22/2020, 25/2020, 26/2020, 27/2020, 28/2020, 30/2020, 31/2020, 34/2020, 36/2020, 37/2020, 39/2020, 41/2020, 42/2020, 43/2020, 46/2020, 47/2020, 48/2020, 53/2020, 55/2020, 56/2020, 60/2020, 63/2020, 64/2020, 70/2020, 72/2020, 257/2020 y 390/2021. Esta misma regla se aplica también en resoluciones en las que el Comisionado sí que ha podido examinar la documentación, al haber sido remitida por el órgano reclamado y, constatando que contiene datos de carácter personal (como es en la R 165/2020, en la que se solicita el acceso a una solicitud de licencia de obra y proyecto para la construcción de una estación de servicios), procede a estimar la reclamación.

²¹⁰ También se acude a esta solución en la R 65/2017, en la que, aunque el Comisionado considera que “[l]a información solicitada no está sujeta a límite alguno del artículo 37 de la LTAIP ni a los de protección de protección de datos personales del artículo 38, ya que la existencia de una red social, su gestión directa o por un servicio externo y su coste mediante aportación de facturas, no han de implicar el acceso a dato personal alguno objeto de protección”, apunta que “en caso de que existiera alguno se ha de proceder a su anonimización”. O en la R 85/2017, en la que se señala que, “[e]n el caso de que alguna de estas informaciones implique el acceso a datos personales protegidos por la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal, los documentos o partes de documentos que se proporcione deben evitar incluir aquella información que puedan atentar contra el derecho fundamental a la protección de datos, como nombre y apellidos, DNI, dirección y, en general, cualquier otro que pueda llegar a identificar a la persona física titular de los datos de manera inequívoca, tanto en la esfera personal o familiar como laboral, fiscal, administrativa, académica, etc. Estos datos deberán anonimizarse los documentos que contengan esta información”. O en la R 144/2017, en relación al acceso a los expedientes de suministro de agua potable de unas viviendas, ya que el Comisionado resuelve que esta información debe “ser suministrada previa anonimización de los titulares, domicilios y condiciones especiales de contratación protegidas por los supuestos de especial protección de datos a los que se refieren los apartados 2 y 3 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999 de protección de datos de carácter personal y

También la directriz de no dar más datos personales de los estrictamente necesarios para cumplir con la finalidad de transparencia perseguida. Así, no deben incluirse datos personales excesivos innecesarios para la finalidad de transparencia, muy en particular el DNI y la firma manuscrita, en línea una vez más con el CTBG y lo dispuesto en su Criterio interpretativo 4/2015, de 23 de julio, sobre DNI y firma²¹¹.

Ahora bien, hay que precisar que no procede la anonimización cuando se trata de datos sujetos a publicidad activa en los que no proceda la ponderación –como por ejemplo las resoluciones de compatibilidad, pero no así las subvenciones, que según su naturaleza pueden informar de la situación socioeconómica de las personas o que pueden tener como beneficiarios a menores de edad²¹²– o meramente identificativos referidos a empleados públicos –no así a personas ajenas a los sujetos obligados por la normativa de transparencia²¹³–. Tampoco debería

del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 [...]”. O en la R 159/2017, en la que, solicitándose información contractual y siendo todos los licitadores personas jurídicas, el Comisionado apunta que “en la documentación de la oferta pueden existir datos de personas que prestan servicio o colaboran con dicha empresa por lo que se puede, previamente a la entrega de la información solicitada, disociar la información de este tipo de datos o acudir a dar acceso a la información, previa ponderación razonada del interés público en la divulgación y los derechos de las personas afectadas”.

²¹¹ En la R 1/2016, en la que se solicita la copia íntegra de un expediente de una subvención a una asociación de taxistas, el Comisionado concluye estimando la petición, pero con un acceso parcial de la información, esto es, “disociando datos personales de los titulares de la licencia de beneficiarios finales de la subvención y dando acceso a aquella parte de sus datos inherentes a su actividad de transporte”, y, en concreto, considera aplicable “limitar y por ello eliminar del acceso el nombre, DNI, domicilio, datos de contacto de cualquier tipo y datos bancarios, así como cualquier otro dato posible entre los comprendidos en datos personales especialmente protegidos conforme a la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal. No se entenderá dentro de dicha limitación el número de licencia municipal y/o tarjeta insular, ni la matrícula del vehículo destinado al uso de taxi, ya que de otra manera haría imposible el control de la finalidad de la subvención”.

²¹² En la R 3/2017, en la que se solicita información relativa a subvenciones, tras exponer la amplia publicidad activa a la que legalmente se encuentra sometida esta materia, el Comisionado resuelve estimando la reclamación, pues el beneficiario, en este caso, es una persona jurídica, por lo que no le es aplicable la normativa de protección de datos, aunque, no obstante, indica que “[e]n la entrega se ha de evitar dar los datos del beneficiario que en razón del objeto de la subvención pueda ser contraria al respeto y salvaguarda del honor, la intimidad personal y familiar de las personas físicas de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 1/1982, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen”. La resolución parece ambigua, y creemos que debe interpretarse en el sentido indicado.

²¹³ En la R 90/2016, en la que se reclama la “copia de un documento supuestamente presentado en [un Ayuntamiento], donde consta la firma de varios vecinos solicitando la señalización de aparcamientos en [una concreta calle]”, señala el Comisionado que, “[r]especto a la protección de datos personales, es obvio que el documento solicitado contiene datos personales de identificación y firma de los solicitantes” y, “[c]onsiderando que estos datos no son especialmente protegidos [...], pero sí son datos meramente

caber cuando lo que se pide es justamente conocer la identidad, en cuyo caso la decisión debería ser, en aplicación de los criterios legales, o bien otorgar o bien denegar el acceso, pero no concederlo previa disociación, porque en realidad es una denegación encubierta que no permite obtener la información solicitada.

D) La aplicación posterior de la normativa sobre protección de datos

El apartado quinto del artículo 15 LTAIPBG prevé la aplicación de la normativa sobre protección de datos personales al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso, previsión que, aunque sea innecesaria, contribuye a reforzar la integración de ambos bloques normativos.

El Comisionado de Transparencia recuerda de forma sistemática en sus resoluciones la regla de la aplicación de la normativa sobre protección de datos personales al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso²¹⁴.

identificativos de particulares ajenos a la administración pública, hay que efectuar una ponderación razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la misma, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal. La petición de información carece de motivación, por lo que no podemos considerarla en la ponderación, puesto que habría de valorar si el dato identificativo en una petición de este tipo es idóneo y proporcional para el objetivo público de transparencia y control público perseguido. Hemos de considerar que la identificación no aporta nada al control de la acción de los responsables públicos, ni contribuye a conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, ni cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones; todas estas finalidades de las leyes de transparencia. Por tanto, es prevalente la protección de datos personales de los firmantes del escrito solicitado como información pública. Por todo ello, se considera que para poder poner a disposición del solicitante esta información, previamente habría que anonimizar todos los datos personales que contenga (nombre y apellidos, DNI, dirección postal y electrónica, teléfonos de contacto y similares)”, por lo que concluye estimando la reclamación.

²¹⁴ RR 40/2016, 17/2017, 134/2017, 18/2018, 23/2018, 33/2018, 34/2018, 35/2018, 36/2018, 37/2018, 38/2018, 39/2018, 40/2018, 41/2018, 43/2018, 45/2018, 46/2018, 47/2018, 48/2018, 49/2018, 50/2018, 51/2018, 53/2018, 54/2018, 55/2018, 58/2018, 59/2018, 61/2018, 62/2018, 63/2018, 64/2018, 65/2018, 67/2018, 68/2018, 76/2018, 77/2018, 80/2018, 81/2018, 88/2018, 89/2018, 91/2018, 92/2018, 94/2018, 112/2018, 118/2018, 119/2018, 120/2018, 125/2018, 126/2018, 127/2018, 128/2018, 131/2018, 141/2018, 148/2018, 150/2018, 153/2018, 158/2018, 159/2018, 160/2018, 161/2018, 162/2018, 163/2018, 164/2018, 165/2018, 166/2018, 167/2018, 169/2018, 170/2018, 171/2018, 172/2018, 173/2018, 175/2018, 176/2020, 177/2018, 178/2018, 179/2018, 180/2018, 181/2018, 182/2018, 183/2018, 184/2018, 191/2018, 193/2018, 211/2018, 213/2018, 214/2018, 219/2018, 220/2018, 224/2018, 225/2018, 230/2018, 231/2018, 233/2018, 236/2018, 237/2018, 248/2018, 250/2018, 253/2018, 260/2018, 261/2018, 262/2018, 320/2018, 336/2018, 337/2018, 342/2018, 365/2018, 367/2018, 369/2018, 370/2018, 371/2018, 374/2018, 375/2018, 16/2019, 17/2019, 18/2019, 19/2019, 20/2019, 21/2019, 22/2019, 23/2019, 30/2019, 37/2019, 39/2019, 44/2019, 45/2019, 47/2019, 48/2019, 51/2019, 53/2019, 58/2019, 60/2019, 65/2019, 66/2019, 75/2019, 79/2019, 82/2019, 83/2019, 84/2019, 85/2019, 87/2019, 88/2019, 89/2019, 92/2019, 95/2019, 97/2019, 98/2019, 107/2019, 110/2019,

Ahora bien, no está de más recordar que dicha normativa prevé la posibilidad de tratamiento incontestado cuando el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento o cuando el tratamiento es necesario para la satisfacción de intereses legítimos perseguidos por el responsable del tratamiento o por un tercero, siempre que sobre dichos intereses no prevalezcan los intereses o los derechos y libertades fundamentales del interesado que requieran la protección de datos personales, en particular, cuando el interesado sea un menor, amén de la posibilidad de un régimen nacional más favorable a la comunicación de datos para conciliar la libertad de información y expresión y el derecho a la protección de datos, incluido el tratamiento con fines periodísticos y fines de expresión académica, artística o literaria. Pues bien, la normativa de protección de datos remite a la de transparencia y acceso a la información para la garantía de ese equilibrio, establecido en las reglas examinadas contenidas en el artículo 15 LTAIPBG. Teniendo en cuenta, además, que las solicitudes de acceso no han de ser motivadas y que, en el caso de los datos personales a secas, ha de ponderarse el “interés público en la *divulgación* de la información” [el realce es nuestro], parece que no cabe invocar la normativa sobre protección de datos para impedir la divulgación general por el solicitante de información de la obtenida conforme a la LTAIPBG, esto es, una divulgación acorde con la finalidad de la propia LTAIPBG. En esta línea se sitúa el artículo 7.d) LTPA, que reconoce “el derecho a utilizar la información obtenida sin necesidad de autorización previa y sin más limitaciones de las que deriven de esta u otras leyes”²¹⁵. Lo que no cabría es un uso de la información ajeno a la finalidad de transparencia. Otros usos, como el empleo de los datos para el envío de comunicación comercial o cualesquiera otros fines ajenos a los señalados, sí pueden entenderse contrarios a la normativa de protección de datos.

113/2019, 114/2019, 115/2019, 116/2019, 117/2019, 118/2019, 122/2019, 126/2019, 129/2019, 131/2019, 133/2019, 135/2019, 139/2019, 143/2019, 148/2019, 149/2019, 159/2019, 160/2019, 161/2019, 162/2019, 163/2019, 165/2019, 166/2019, 175/2019, 176/2019, 177/2019, 179/2019, 181/2019, 190/2019, 191/2019, 192/2019, 198/2019, 203/2019, 204/2019, 219/2019, 223/2019, 225/2019, 226/2019, 229/2019, 231/2019, 232/2019, 234/2019, 238/2019, 239/2019, 246/2019, 251/2019, 254/2019, 266/2019, 269/2019, 270/2019, 272/2019, 273/2019, 7/2020, 13/2020, 15/2020, 18/2020, 19/2020, 21/2020, 22/2020, 25/2020, 26/2020, 27/2020, 28/2020, 30/2020, 31/2020, 34/2020, 36/2020, 37/2020, 39/2020, 41/2020, 42/2020, 43/2020, 46/2020, 47/2020, 48/2020, 53/2020, 55/2020, 56/2020, 59/2020, 60/2020, 63/2020, 64/2020, 70/2020, 72/2020, 285/2020, 383/2020 y 390/2021.

²¹⁵ En esta línea se pronuncian el artículo 24.2.a) de la Ley de transparencia de Galicia o 23.1.f) de la Ley de Castilla-La Mancha.

VI. EL PROCEDIMIENTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

El procedimiento de acceso a la información se regula, con carácter básico, en la LTAIPBG y en las disposiciones que lo desarrollan en el Capítulo II del Título III de la Ley canaria²¹⁶. Cabe destacar la clara posición de su Comisionado sobre cómo “en virtud del principio de eficacia, reconocido en el artículo 3 de la Ley 40/2015..., las actuaciones de las administraciones públicas, y en base a ello el procedimiento administrativo, deben aplicarse desde una óptica antiformalista, de modo que se entienda que la intención del solicitante prevalezca frente a los puros formalismos procedimentales”²¹⁷.

1. La iniciación del procedimiento. La solicitud de acceso

A) Presentación

El procedimiento, como determina el artículo 40.1 LTAIPC, “se iniciará con la presentación de la correspondiente solicitud dirigida al órgano o entidad en cuyo poder obre la información solicitada”. El propio precepto aclara en los apartados siguientes que “cuando se solicite información elaborada o en poder de fundaciones públicas, sociedades mercantiles y consorcios en las que sea mayoritaria la participación directa o indirecta de la Administración pública de la Comunidad Autónoma y de las entidades públicas vinculadas o dependientes de la misma, la solicitud se dirigirá al órgano del departamento al que estén vinculadas o adscritas y, en su defecto, al que tenga atribuidas las competencias en el ámbito funcional de los fines, objeto social o ámbito de aquellas entidades” y, de otra parte, que si se trata de “información de las personas físicas y jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas, la solicitud se dirigirá al órgano que tenga atribuidas las competencias del servicio o de la materia”. Ahora bien, si, en este último caso, estamos ante una previsión lógica en la medida en que los sujetos a los que se refiere no se encuentran incluidos en el ámbito de aplicación de la LTAIPC, en el primero resulta mucho más discutible dado que esas entidades del sector público autonómico que recoge sí que lo están y no se aprecian razones, en cumplimiento

²¹⁶ De este procedimiento me ocupé en “Capítulo Cuarto. El ejercicio del derecho y el régimen de impugnaciones” (GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., *El derecho de acceso a la información pública*, op. cit., pp 515-676). Más recientemente lo ha hecho M. SÁNCHEZ DE DIEGO FDEZ DE LA RIVA (*El derecho de acceso a la información. Un tortuoso camino. O, como convertir la carretera de la transparencia en una autopista*, op. cit., pp. 291-336).

²¹⁷ RR, entre otras, 75/2016, 17/2017 o 57/2018.

de la propia Ley, para que no sean ellas las que reciban unas solicitudes para cuya resolución son competentes. Y es que, aunque el artículo 40.2 no se pronuncia ciertamente sobre la competencia para decidir sobre estas peticiones, en él quizás subyazca la idea de que esta corresponde a la Administración autonómica, lo que, como decimos, choca con la propia delimitación de su ámbito subjetivo que efectúa el artículo 2.

La solicitud de acceso, como determina el artículo 41.1 LTAIPC que reitera lo dispuesto en el 17.2 de la Ley estatal, se puede presentar “por cualquier medio que permita tener constancia” del contenido que las normas establecen. Se han de considerar, pues, válidos todos los dispuestos al efecto en la LPAC²¹⁸. La Ley canaria, a diferencia de otras normas autonómicas, no acompaña esta previsión de una apuesta clara por la presentación telemática²¹⁹, que puede decirse que constituye la vía normal de presentación de las peticiones de acceso, desde luego lo es en las dirigidas a la Administración autonómica. Esta es además la opción por la que se decanta la LPAC, aunque ciertamente no la impone salvo para concretos colectivos²²⁰. Cabe, de otra parte, destacar, en lo que constituye una notable singularidad de la norma canaria en relación con lo dispuesto por el Derecho del Estado²²¹, aunque compartida con otras Leyes autonómicas²²², la posibilidad, recogida en el artículo 41.2 y avalada por el Comisionado²²³, de que la solicitud pueda formularse “de forma oral, sea por comparecencia en las unidades administrativas o en las oficinas de información, o mediante comunicación telefónica”, en cuyo

²¹⁸ Como destacan distintas autoridades de transparencia –entre ellas, el CTBG (RR 201/2016 o 708/2018)- y ha sido confirmado en vía judicial – SJCCA, núm. 4, de 17 de julio de 2017 (93/2017)-.

²¹⁹ Calificada, incluso, como “medio preferente” por leyes como la de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad de Valencia (art. 15.1).

²²⁰ Los determinados en su artículo 14.2.

²²¹ La LTAIPC guarda, en efecto, silencio ante lo que el consejo estatal se ha opuesto a que las solicitudes de información se presenten de forma oral, pues “la vía que la LTAIPBG prevé para solicitar la información y poder reclamar posteriormente” es “la de la presentación de un escrito, para que quede constancia de la petición y, en su caso, de la respuesta dada, como es costumbre dentro de un procedimiento administrativo, sea éste común o especial” (R 84/2018 y RT 499/2017).

²²² Con las Leyes 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la actividad pública y Participación ciudadana de Aragón (art. 27.3), 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública de Cantabria (art. 9.5) y 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación ciudadana de la Comunidad de Madrid (art. 38.2). Y con la Ley foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, Acceso a la Información pública y Buen Gobierno (art. 35.6).

²²³ En su R, por ejemplo, 64/2017.

caso “será recogida en formato electrónico haciendo constar los extremos señalados en el apartado anterior”. Cualquiera que sea el medio de presentación elegido, “las unidades responsables de la información y las oficinas de información, así como el órgano o entidad en el que se presente o al que se dirija la solicitud”, ofrecerán, como también determina el artículo 41, en este caso en su apartado 3º, “la asistencia que sea necesaria para facilitar el ejercicio del derecho de acceso, teniendo en cuenta las necesidades especiales de algunos colectivos”. No parece que la presentación de las solicitudes de acceso sea, a juzgar por la falta de pronunciamientos del Comisionado sobre el particular, una cuestión que genere una especial litigiosidad en el territorio canario.

B) Contenido

El contenido de la solicitud de acceso viene establecido en el artículo 17.2 LTAIPBG, que reproduce el 41.1 de la norma canaria. Es el siguiente: “a) La identidad del solicitante. b) La información que se solicita. c) Una dirección de contacto, preferentemente electrónica, a efectos de comunicaciones d) En su caso, la modalidad que se prefiera para acceder a la información solicitada”.

Cabe, ante todo, llamar la atención sobre la exigencia legal de que quede constancia de “la identidad del solicitante”, lo que excluye la posibilidad de que se presenten peticiones de información anónimas, reconocida en el artículo 4.2 CEADO y en algunas disposiciones de Derecho comparado, y defendida, a nivel doctrinal, por cualificados autores. El solicitante tiene, pues, que identificarse por cualquier medio apto a tal fin, pero sin que sea necesaria, como aclaran las Leyes de otras Comunidades Autónomas, la certificación electrónica²²⁴, pues, en términos de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 24 de septiembre de 2018 (49/2018), el requisito establecido en el artículo 17.2.a) LTAIPBG, se considera cumplido “con la simple mención” de los datos del solicitante²²⁵. El Comisionado ha tenido también oportunidad de pronunciarse en esta línea destacando cómo “en Canarias la LTAIP regula de manera diferente los requisitos de las solicitudes a la forma en que lo hacen las leyes de procedimiento administrativo”, al no referirse al “nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona

²²⁴ Así lo hacen las Leyes de Transparencia, Buen Gobierno y Participación ciudadana de la Comunidad de Valencia (art. 15.2) y de Transparencia y Participación ciudadana de la Comunidad de Madrid (art. 38.1.a).

²²⁵ A las cuestiones relativas a la identidad del solicitante me he referido con más detalle en “Capítulo Cuarto. El ejercicio del derecho y el régimen de impugnaciones”, *op. cit.*, pp. 518-524.

que lo represente”, sino a “la identidad del solicitante” y “permite que las solicitudes se lleven a cabo por cualquier medio (incluso por la vía telefónica), frente a la forma escrita general de la Ley 39/2015...; y, por ello, no menciona el lugar y la fecha, ni exige la firma del solicitante o la acreditación de la autenticidad expresada por cualquier medio”²²⁶.

Especial atención debe prestarse a la “información que se solicita”, requisito, igualmente, básico de la solicitud según lo dispuesto en los artículos 17.2 LTAIPBG y 41.1 LTAIPC. Debe observarse que estas normas, a diferencia del derogado artículo 37.7 LRJAP-PAC, no exigen una relación “individualizada de los documentos que se desee consultar”. Ahora bien, ello no quiere decir, como señala la autoridad de transparencia estatal, en un criterio respaldado judicialmente²²⁷, que no sea exigible una “mínima concreción” de la información a la que se desea acceder, pues de existir “un alto grado de abstracción en la solicitud de acceso” a “propósito de que es lo que se solicita”, la Administración deberá requerir al solicitante para que la concrete²²⁸. Y es que una cosa es que no sea necesario que el solicitante identifique los documentos concretos que quiere que se le suministren y otra muy diferente que no venga obligado, como establecen algunas Leyes autonómicas, a “la indicación precisa de la información que se solicita”²²⁹, “a la que se desea tener acceso”²³⁰, normas que, sin embargo, aclaran, en todos los casos, que no es requisito indispensable que ello se haga por referencia a documentos o expedientes concretos²³¹. Tampoco faltan disposiciones que recogen entre las obligaciones a las que están sujetas “las personas que accedan a la información pública” la de realizar el acceso “concretando lo más precisamente posible la petición”²³², o que determinan que “el solicitante

²²⁶ R 64/2017.

²²⁷ Así, en SJCCA, núm. 1, de 4 de abril de 2018 (43/2018) y SJCCA, núm. 2, de 9 de octubre de 2019 (107/2019).

²²⁸ En este sentido, R 146/2016 o RT 336/2017.

²²⁹ Son los casos de la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura (art. 19.3) o de la Ley foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, Acceso a la Información pública y Buen Gobierno (art. 34.2.b).

²³⁰ Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno de Cataluña (art. 19.1.b).

²³¹ Previsión que también figura en la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la actividad pública y Participación ciudadana de Aragón (art. 27.1.b).

²³² Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (artículo 8.b) y Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación ciudadana de la Comunidad de Madrid (artículo 33.2.b).

procurará concretar su solicitud describiendo con el mayor detalle posible la información solicitada”²³³. Previsiones que han servido de base para que diferentes autoridades de control entiendan que el solicitante ha de identificar “lo más precisamente posible la petición”, rechazando así aquellas peticiones que por “su vaguedad e inconcreción hacen inviable conocer qué información se está solicitando”²³⁴, que pretenden “un acceso indiscriminado a toda la información existente sobre una entidad sin apuntar siquiera unos determinados –o determinables- documentos o contenidos objeto de la petición”²³⁵. Aunque la Ley canaria no cuenta con ninguna determinación de tal tipo, ello no ha supuesto ningún obstáculo para que su autoridad de control se alinee con la tesis mantenida por sus homólogas estatal y autonómicas a la hora de exigir que las solicitudes de información concreten “un campo informativo determinado para que efectivamente pueda ponderarse la procedencia de su acceso”, porque “reclamar todos o cualquier documento de trabajo realizado por un empleado público representaría una solicitud de información muy indeterminada”²³⁶. El derecho de acceso a la información, afirma en otras ocasiones, “es reconocido para temas concretos y focalizados. Apelar a la entrega de todos los contenidos informativos existentes en una determinada unidad o departamento o de todos los informes realizados por una persona durante años no es tanto una demanda informativa como un ejercicio de evaluación de rendimiento a personas determinadas; a no ser que se focalizara la petición informativa sobre un asunto concreto, obrante en los servicios de una unidad administrativa o departamento”²³⁷. Ante peticiones que no concretan de forma suficiente la información, lo procedente, como seguidamente veremos,

²³³ Decreto 7/2016, de 17 de marzo, que regula el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la Comunidad de Castilla y León (artículo 2.3.b)

²³⁴ RR 79/2016 y 81/2017 del CTPDA.

²³⁵ RT 183/2018 del CTBG o R 102/2016 del CTPDA.

²³⁶ R 97/2018, que se pronuncia sobre una petición formulada a Radiotelevisión Canaria cuyo objeto eran “los informes de apoyo a la toma de decisiones del Presidente” durante el año 2017. En los términos en que se plantea la solicitud, señala el Comisionado que, “a la hora de proceder a la determinación de la entrega de la información se ha de determinar, de entre los informes presumiblemente realizados por la persona aludida, cuáles de ellos tuvieron incidencia en la toma de decisiones por parte de la Presidencia del Consejo Rector y cuáles otros fueron de otro tipo, no vinculados a la toma de decisiones de la Presidencia”.

²³⁷ R 110/2017, en una petición de información sobre diferentes extremos relativos al personal eventual de la Presidencia del Gobierno de Canarias.

es requerir al solicitante a “fin de que identifique de forma suficiente la información que solicita de acuerdo con lo dispuesto en la LTAIP”²³⁸.

También, finalmente, y al margen de “la indicación de la modalidad preferida de acceso a la información”, a la que nos referiremos más adelante, las Leyes de Transparencia imponen al solicitante la indicación de una “dirección de contacto, preferentemente electrónica, a efectos de las comunicaciones a propósito de la solicitud”²³⁹, una libertad, sin embargo, que ha de entenderse que han perdido los sujetos obligados por el artículo 14.2 de la LPAC a relacionarse electrónicamente con la Administración²⁴⁰. No obstante, y con carácter general, al solicitante, en términos del CTBG que expresan una interpretación unánimemente compartida, le es “perfectamente válido indicar cualquier dirección a estos efectos, sea o no la que figura en el empadronamiento del solicitante o sea o no su verdadera dirección de correo electrónico”, toda vez que puede ofrecer la de otra persona²⁴¹. En caso de que no la indique, la entidad u órgano correspondiente deberá requerirle que subsane la solicitud en aplicación de lo dispuesto en el artículo 19.2 LTAIPBG.

²³⁸ Así entendió, por ejemplo, que procedía en su R 147/2019, ante una solicitud al Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife de una “copia completa del expediente y del documento técnico del plan urban”, sin “ulteriores precisiones”, en la cual destaca el Comisionado “sobre qué documentos concretos solicita”.

²³⁹ Cabe reparar en cómo la LTAIPBG, y de igual forma la norma canaria, se apartan de la tradicional fórmula utilizada por las Leyes de procedimiento administrativo –en el ordenamiento vigente, artículo 65.1.b) de la LPAC– que refieren la indicación de esa dirección a la “práctica de la notificación”, lo que ha propiciado que algunos autores mantengan que “el suministro por parte del solicitante de una dirección electrónica a efectos de “contactos” informales, no le exime de la carga de aportar una dirección a efectos de que se practiquen las notificaciones formales exigibles por el ordenamiento jurídico” (FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., “Capítulo 8. Procedimiento administrativo e información del sector público”, VALERO TORRIJOS, J. y SALMERÓN FERNÁNDEZ, M. (coords.), *Régimen jurídico de la transparencia en el sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2014, p. 300, o MARTÍN DELGADO, I., “Capítulo III. El derecho de acceso a la información pública”, en la obra por él dirigida *Transparencia y acceso a la información pública: De la teoría a la práctica* Iustel, Madrid, 2019, pp. 135-136). Aunque las normas puedan, ciertamente, inducir a alguna confusión, cabe aceptar que la dirección indicada por el solicitante “a efectos de comunicaciones”, será aquella a la que haya de estar la Administración para la notificación de la resolución que dicte, siempre y cuando esa dirección cumpla con las exigencias establecidas al respecto por la LPAC. Por lo que hemos podido, además, comprobar, no es este un tema que haya suscitado la más mínima litigiosidad.

²⁴⁰ En tal sentido, L.M. ARROYO YANES, (“Comentario al artículo 17”, TRONCOSO REIGADA, A. (dir.), *Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información pública y Buen Gobierno*, Civitas-Thomson Reuters, Madrid, 2017, pp. 1177-1178).

²⁴¹ R 551/2017.

Junto al contenido necesario de toda solicitud, es importante también detener la atención en aquellos otros que la norma no exige. Las propias Leyes –lo hace la estatal en su artículo 17.3 y la canaria en el 41.4–, determinan que “el solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información. Sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución”, insistiendo en que “la ausencia de motivación no será por sí sola causa de rechazo de la solicitud”. Ante la claridad de los términos legales, el Comisionado²⁴², en el mismo sentido que el resto de autoridades de control²⁴³, y como también ha reconocido ya el Tribunal Supremo²⁴⁴, rechaza que las peticiones de acceso deban explicitar las razones que llevan al solicitante a querer acceder a la información, razones o motivos que sin embargo, y si lo desea, podrá expresar, en cuyo caso “podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución”, lo que singularmente ocurrirá, como siempre ha destacado la doctrina, en los casos en los que resulten de aplicación algunos de los límites al derecho establecidos en los artículos 14 y 15²⁴⁵. Tampoco es necesario, de otra parte, que en la solicitud se invoque expresamente que el derecho se ejercita al amparo de las Leyes de Transparencia. Para identificar una solicitud de acceso a la información, señala la R 147/2019 del Comisionado, “debe atenderse a la naturaleza de la petición y a si esta puede considerarse como ejercicio de un derecho. Siempre serán solicitudes de acceso si se refieren o mencionan la ley de transparencia o si tienen que ver con el conocimiento del proceso de toma de decisiones, el uso de fondos públicos o la actuación de los organismos públicos”. Como afirma con frecuencia, las normas que rigen el procedimiento de acceso “deben aplicarse desde una

²⁴² En tal sentido, RR 82/2016, 7/2017 o 67/2017.

²⁴³ Así lo mantuvo el consejo estatal desde el primer momento, como puede comprobarse en sus RR 65/2015 y 82/2015, y así se declara, también, por las autoridades autonómicas de control, como puede verse, a título puramente ejemplificativo, en las RR 18/2020 o 55/2020 del CTPDA.

²⁴⁴ Sentencia de 16 de octubre de 2017 (RJ 2017/4284).

²⁴⁵ Son los casos, entre otros, de J. MESEGUER YEBRA (“El procedimiento administrativo para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 33/2014, pp. 15-16), L. COTINO HUESO (“Algunas propuestas de mejora de la normativa del derecho de acceso a la información”, *Dilemata*, núm. 27/2018, p. 274 o, en fecha más próxima, en “IV. Quién, cómo y qué reformar de la Ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública”, BERMÚDEZ SÁNCHEZ, J. (coord.), *La reforma de la regulación de Transparencia y Buen Gobierno*, Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria democrática-Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, Madrid, 2022, pág. 139), o L. RAMS RAMOS (“El procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 41/2016, pp. 18-20).

óptica antiformalista, de modo que se entienda que la intención del solicitante prevalezca frente a los puros formalismos procedimentales”²⁴⁶.

C) Su posible subsanación

El artículo 19.2 LTAIPBG, como con carácter general dispone la LPAC, reconoce la posible subsanación de la solicitud de acceso para los casos, concretamente, en los que “no identifique de forma suficiente la información”, supuestos en los que “se pedirá al solicitante que la concrete en un plazo de diez días, con indicación de que, en caso de no hacerlo, se le tendrá por desistido”. En el mismo sentido, la LTAIPC, bajo la rúbrica de “solicitudes imprecisas”, dispone en su artículo 42.1 que “cuando una solicitud esté formulada de manera que no se identifique de forma suficiente la información a que se refiere, se pedirá al solicitante que la concrete, dándole para ello un plazo de diez días, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido en su petición, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución”. Llama la atención la exclusiva referencia de estas disposiciones a deficiencias en la determinación de la información objeto de la solicitud -su identificación insuficiente, su carácter impreciso-, en lo que parece suponer la exclusión de una posible subsanación ante otras carencias de la solicitud de acuerdo con el propio contenido que les asignan los artículos 17.2 y 41.1 de las Leyes estatal y canaria, respectivamente. Ahora bien, esta interpretación, a la que pudiera conducir una interpretación literal de las normas, no fue nunca la mantenida por las autoridades de control²⁴⁷, entre ellas por la canaria, que entendieron siempre, en un criterio ya avalado por la propia Audiencia Nacional, que la subsanación recogida en el artículo 19.2 LTAIBG se extiende, como resulta también del artículo 68.1 LPAC, a “cualquier defecto de la solicitud de los que se recogen en el art. 17.2 de dicha Ley”, y no solo ante esos casos de inconcreción o imprecisión en la

²⁴⁶ RR, entre otras, 30/2017, 67/2017, 24/2018, 63/2018, 133/2019, 233/2019, 252/2020, 302/2020, 98/2021 o 120/2021.

²⁴⁷ Como lo demuestra el consejo estatal desde sus primeras resoluciones, según puede comprobarse desde la R 109/2016, hasta las más recientes, como es el caso de la R 152/2021 en un supuesto en el que el requerimiento de subsanación afectaba a la acreditación de la identidad del solicitante.

información solicitada, como pueden ser deficiencias relativas al medio de presentación²⁴⁸, la acreditación de la identidad del solicitante²⁴⁹, o la representación que se dice ostentar²⁵⁰.

La petición de subsanación determina “la suspensión del plazo para dictar resolución” por el tiempo, como señala el artículo 22.1.a) LPAC, “que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario, o, en su defecto, por el del plazo concedido”. Ha de notarse que, a diferencia de lo dispuesto en este precepto, la suspensión prevista en la LTAIPBG opera en todo caso, es decir, no se prevé como una posibilidad de la que el órgano competente puede, si lo estima pertinente, hacer uso.

Si el solicitante no atiende a la petición de subsanación se le tendrá por desistido, como determinan los artículos 19.2 LTAIPBG y 42.1 LTAIPC, concluyendo el procedimiento con archivo de las actuaciones y sin perjuicio de su derecho a presentar una nueva solicitud. La Ley canaria, que suple así el silencio de la disposición estatal, determina en el apartado segundo de ese precepto, y en el sentido dispuesto por el 68.1 LPAC, que “el desistimiento y el archivo de la solicitud se acordará mediante resolución expresa del órgano competente”. Si, por el contrario, el solicitante subsana su petición, el órgano competente “debe entrar a conocer el fondo” de la misma.

Si bien el análisis de las resoluciones del Comisionado, como el de otras autoridades, evidencia que nos encontramos ante un trámite que no suscita especial controversia, no pueden dejar de destacarse las lagunas que presenta la regulación legal en relación, fundamentalmente, con la determinación del sujeto competente para requerir la subsanación en los supuestos

²⁴⁸ RR del CTBG 78/2016, 541/2016 o 82/2017.

²⁴⁹ R 73/2016.

²⁵⁰ Así la R 64/2017 acepta un requerimiento de subsanación formulado por dos Consejerías del Gobierno canario por “la existencia de defectos formales en su petición, concretamente la falta de acreditación de la representación”, añadiendo, con apoyo en el artículo 68.1 de la LPAC, que “[e]l desistimiento en caso de que se hubiera dado oportunidad de subsanación sería una actuación correcta por parte de las consejerías, pero se ha de tener en cuenta que en materia de identificación de las solicitudes procede hacer un especial esfuerzo en el asesoramiento sobre la subsanación de las mismas, que se deriva de la concepción por las leyes de transparencia del derecho de acceso como un derecho universal de cualquier persona para acceder a la información pública, en los términos previstos en estas leyes y en el resto de ordenamiento jurídico”.

previstos en el artículo 19.1 y 4 LTAIPBG²⁵¹, ni tampoco el hecho de que el artículo 19.2 LTAIPBG solo prevea la subsanación de la solicitud, y no, también, su mejora como, igualmente, permite el artículo 68 LPAC. Nada la impide en aplicación de esta norma²⁵². No obstante, no debe de pasar por alto que, con carácter general, la mejora de la solicitud sirve a una mayor motivación de la petición, requisito que, como sabemos, no se exige a las peticiones de acceso a la información, aunque la Ley no la excluya y, como también indicamos, se haya ponderado su importancia ante resoluciones en las que entran en juego posibles límites al acceso a la información objeto de la solicitud.

D) La inadmisión de la solicitud

Especial atención, en esta fase inicial del procedimiento, debe prestarse al análisis de las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso en la medida en que implican su rechazo sin un pronunciamiento sobre el fondo del asunto. Son las recogidas en el artículo 18.1 LTAIPBG en términos que, en algunos extremos, han sido objeto de desarrollo por la LTAIPC. Constituyen, como vamos a exponer, un conjunto de motivos de diferente naturaleza y alcance²⁵³, aunque, en todos los casos, muy contestados y que, desde luego, se han convertido en una de las vías principales para la exclusión de las peticiones de acceso a la información, de ahí la importancia de profundizar en su contenido, lo que haremos a partir de la ya consolidada doctrina del Comisionado que se ha adentrado en su interpretación.

a) Notas comunes a todas ellas

La inadmisión de la solicitud de acceso se ha de producir siempre, como determinan los artículos 18.1 LTAIPBG y 43,1 LTAIPC, “mediante resolución motivada”. Una exigencia en cuya

²⁵¹ Supuestos en los que, procede, como veremos, la remisión de la solicitud a un órgano distinto de aquel al que ha sido dirigida, y de los que me ocupé en “Capítulo Cuarto. El ejercicio del derecho y el régimen de impugnaciones” (*op. cit.*, pp. 637).

²⁵² El reglamento de la Ley estatal, si se mantiene la previsión que en tal sentido establece el artículo 19 de su borrador, reconocerá esta posibilidad.

²⁵³ Sobre la naturaleza de las causas de inadmisión pueden verse, entre los estudios más recientes, las consideraciones de G. A. SÁNCHEZ LERMA (“Capítulo III, El derecho de acceso a la información pública. Criterios doctrinales y jurisprudenciales”, en BELTRÁN AGUIRRE, J. L. (coord.), *Transparencia y acceso a la información pública, Estudio teórico-práctico de las Leyes forales 5/2018, de 17 de mayo y 2/2018, de 13 de abril*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2020, pp 88-96).

importancia insiste el Comisionado canario, al igual que las demás entidades de control²⁵⁴, que supedita su aceptación a la explicitación por el sujeto que las aplique, normalmente una Administración Pública, de las razones que determinan su concurrencia²⁵⁵. Además, y como estableciera el Tribunal Supremo en su Sentencia de 16 de octubre de 2017 (75/2017), “la formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1”. En definitiva, y en términos de la R 160/2018 del Comisionado, expresiva de otras muchas en el mismo sentido, “las causas de inadmisión previstas en el artículo 18 de la Ley, deben ser interpretadas de forma restrictiva y su aplicación ha de ser siempre debida y convenientemente motivada”. Cabe destacar, de otra parte, su parecer, que comparte con otras autoridades de control²⁵⁶, de que la existencia de una causa de inadmisión ha de quedar establecida en la resolución de acceso, “no siendo ajustado a derecho invocarlas una vez que se ha interpuesto reclamación ante el mismo”. Su R 310/2020, en la misma línea que otras anteriores²⁵⁷ y en una interpretación que reiteran pronunciamientos posteriores²⁵⁸, fija su posición con claridad al

²⁵⁴ RR del CTBG, a título puramente ilustrativo, 163/2021 o 202/2021.

²⁵⁵ RR, entre otras, 44/2016, 61/2017, 150/2018 o 47/2019.

²⁵⁶ Por ejemplo, RR 108/2016, 108/2018 y 343/2021 del CTPDA.

²⁵⁷ En este sentido se pronunció su R 150/2018, que sostiene que el artículo 43 de la LTAIPC exige, “en todo caso, que la resolución de inadmisión tiene que ser motivada”, por lo que “si no se dicta una resolución motivada no procede a posteriori asumir que concurrió una causa de inadmisión ya que el efecto del silencio no es la inadmisión de la solicitud sino su desestimación”. Una interpretación que el Comisionado apoya en la Sentencia del Tribunal Supremo recaída en el recurso de casación nº 75/2017, que, como recuerda, “tiene su origen en una solicitud de acceso a la información relativa a los gastos en que había incurrido la Corporación RTVE para participar en Eurovisión 2015. Explica el Alto Tribunal que fue en el trámite de alegaciones durante la tramitación de la reclamación cuando la Corporación RTVE adujo, por primera vez, que la petición de información estaba incurso en una causa de inadmisibilidad subrayando que la solicitud de información fue desestimada de manera presunta, al no contestar la Corporación RTVE dentro del plazo señalado, por lo que no fue inadmitida mediante ‘resolución motivada’ como exige la norma ni se invocó entonces ninguna de las causas de inadmisión previstas en la Ley”. Del mismo modo, concluye la autoridad canaria, “en la reclamación objeto de estudio en esta resolución, nos encontramos ante una desestimación presunta y no una inadmisión toda vez que el Colegio Oficial de Enfermeras y Enfermeros de Santa Cruz de Tenerife nunca contestó a la solicitud sino que alude a causas de inadmisión en respuesta a la audiencia dada en la tramitación de la reclamación”. En el mismo sentido se pronuncian las RR 88/2017 o 320/2018.

²⁵⁸ Como son los casos de las RR 316/2020, 89/2021, 98/2021, 103/2021, 110/2021 o 113/2021.

señalar que “si no se dicta una resolución motivada no procedería a posteriori asumir que concurrió una causa de inadmisión ya que el efecto del silencio no es la inadmisión de la solicitud sino su desestimación”²⁵⁹. Una interpretación coincidente con la inicialmente mantenida por el CTBG y que, como expuse en un trabajo anterior, sería avalada por la Audiencia Nacional que, sin embargo, pronto modificó su criterio para defender que la autoridad de control sí puede declarar la concurrencia del motivo de inadmisión si “se desestima la petición de información por silencio administrativo”, en cuyo caso cuenta con “plena competencia para analizar y valorar la totalidad de las causas de inadmisión o desestimación que puedan alegarse”. El cambio de parecer del tribunal propiciará lógicamente que la autoridad estatal, aun cuando mantenga su interpretación de que el motivo de inadmisión se debe aplicar en la respuesta a la solicitud de acceso, analice la causa invocada, por vez primera, en el procedimiento de reclamación²⁶⁰. Ahora bien, más recientemente, en resoluciones dictadas a partir de 2020, el CTBG viene adentrándose en la apreciación de oficio de causas de inadmisión que no solo no habían sido previamente aplicadas por la Administración, sino que ni siquiera las había invocado en el trámite de alegaciones que la entidad le otorga en el curso del procedimiento de reclamación, posición que, como ya expresé, no deja de suscitar algunos reparos importantes²⁶¹. Habrá que estar atentos a si esta nueva interpretación del consejo estatal se consolida y a la influencia que, en su caso, pueda tener en las entidades autonómicas de control. Por el momento, en la doctrina de la autoridad canaria no se encuentran rastros de ella. También se ha planteado si estas causas de inadmisión pueden ser alegadas, por vez primera, en vía judicial, posibilidad que algunos pronunciamientos judiciales, atentos, sin duda, a las características concretas del supuesto que

²⁵⁹ Añade el Comisionado, en una solicitud a la Administración autonómica de un informe de evaluación del “Fondo de Desarrollo de Canarias” realizado por una consultora privada, que “respecto a la obligación de dictar resolución motivada cuando esté incurso en causa de inadmisión, debe subrayarse que no procede la inadmisión cuando se ha producido desestimación por silencio administrativo”, pues “de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43.1.a) de la LTAIP, se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que ‘se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general’, estableciendo su apartado segundo, letra a) que en este supuesto ‘deberá especificarse el órgano que elabora dicha información y el tiempo previsto para su conclusión’. La importancia de dictar resolución en este supuesto se recoge también en el artículo 47 de la LTAIP al establecer que serán motivadas, en todo caso, las resoluciones que inadmitan a trámite las solicitudes”.

²⁶⁰ “Capítulo Cuarto. El ejercicio del derecho y el régimen de impugnaciones”, *op. cit.*, pp. 541-545.

²⁶¹ “Las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información: algunas cuestiones sobre las que reflexionar”, en BOIX, A. y CASTELLANOS, J. (coords.), *Transparencia y Comunidades Autónomas: una perspectiva multinivel*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 59-68.

resuelven, han considerado improcedente²⁶², aunque no faltan otros que la aceptan²⁶³. Finalmente, y en este plano general, cabe señalar el reconocimiento explícito por el artículo 43.3 LTAIPC de que “la resolución que inadmita la solicitud podrá impugnarse de acuerdo con lo previsto en esta ley”. Una posibilidad no prevista expresamente por el artículo 18 LTAIPBG, pero de la que, lógicamente, nunca se ha dudado.

Antes de pasar al análisis detallado de las diferentes causas de inadmisión debe significarse que no son muchas, en comparación con las procedentes de otras autoridades de control, las resoluciones del Comisionado que abordan la posible concurrencia de un motivo de esta naturaleza, expresión, quizás, de esa debida aplicación restrictiva del artículo 18.1 LTAIPBG por parte de las Administraciones Públicas canarias. No obstante, de las existentes cabe perfectamente deducir su posición sobre el sentido en el que han de ser interpretadas cada una de ellas.

b) La información “en curso de elaboración o publicación general”

El artículo 18.1.a) LTAIPBG permite la inadmisión de las solicitudes que “se refieran a información que esté en curso de elaboración o publicación general”. La norma recoge, en realidad, dos supuestos de inadmisión. El que recae, de una parte, sobre información “en curso de elaboración” y el que afecta, de otra, a información que, ya elaborada, se encuentra pendiente de publicación. El artículo 43.2 LTAIPC completa estas previsiones al señalar que en la resolución de inadmisión “deberá especificarse el órgano que elabora dicha información y el tiempo previsto para su conclusión”. Unas exigencias que es verdad que la norma estatal no reconoce, pero que, sin embargo, el CTBG entendió aplicables desde sus primeras resoluciones al considerar que las situaciones descritas en ese artículo “no están llamadas a prolongarse en

²⁶² A la posibilidad de que la causa de inadmisión pueda ser aducida *ex novo* en vía judicial se opuso la SJCCA, nº. 12, de 16 de noviembre de 2019 (140/2019), que declara ajustada a Derecho la R 383/2018 del CTBG.

²⁶³ Como es el caso, concretamente, de la SJCCA, núm. 12, de 13 de marzo de 2019 (49/2019), que anula la R 508/2017 del CTBG. M. FERNÁNDEZ SALMERÓN y J. SIERRA RODRÍGUEZ han examinado los problemas que se plantean y valorado las soluciones posibles en relación con la alegación del artículo 18.1 LTAIPBG en el curso del proceso judicial (“Inadmisión y necesidad de reelaboración ante el derecho de acceso a la información pública”, *REALA* núm. 11/2019, pp. 63-66 y 72-73).

el tiempo”²⁶⁴. El Comisionado ha tenido ya también oportunidad de insistir en la importancia de cumplir con estos requerimientos²⁶⁵.

Solo en contadas ocasiones el Comisionado ha conocido de reclamaciones en las que la Administración, sujeto al que se dirigen la mayoría de las peticiones de acceso, invoca el artículo 18.1.a) LTAIPBG como causa de inadmisión, refiriéndose además todas ellas a la posible existencia de información, en calificativos del consejo estatal, que “está inacabada”, “elaborándose”, “en proceso o trámite” de confección²⁶⁶, aceptando, en algún caso, su concurrencia²⁶⁷, y oponiéndose, en otro, a su estimación²⁶⁸. Resulta además importante advertir, y así ha tenido oportunidad de destacarlo el Comisionado, como lo hacen también otras autoridades de control²⁶⁹, que no puede confundirse “información en curso de elaboración” con procedimiento ya concluido “toda vez que el hecho de que éste no haya finalizado no implica que no existan documentos integrantes del expediente correspondiente que ya se encuentren elaborados y respecto a los cuales, por tanto, no concurre la causa de inadmisión prevista en el artículo 43.1.a) de la LTAIP. Lo que debe estar en fase de elaboración o publicación es la

²⁶⁴ Así lo mantuvo ya en sus RR 490/2016 y 419/2016 y lo reitera en otras más recientes como las RR 740/2020 o 215/2021.

²⁶⁵ Así en sus RR 328/2018, 47/2019, 183/2021 o 254/2021.

²⁶⁶ RR, entre otras, 143/2018, 137/2019 o 51/2021.

²⁶⁷ Así, en la R 47/2019 que da la razón al Ayuntamiento de Valverde que la había aplicado en una solicitud de información sobre “proyectos e informes” relativos a “actuaciones en la zona litoral de La Caleta” o en la R 183/2021 que desestima la solicitud de “acceso al expediente del proyecto de la embotelladora de aguas en Galindo”, formulada al Ayuntamiento de Tejeda.

²⁶⁸ Como en la R 21/2016 ante una solicitud de información al Servicio Canario de Salud sobre el número de operaciones y pruebas diagnósticas realizadas en centros privados concertados. Remitida la petición a las diferentes “Áreas de salud”, la de Tenerife la inadmite, con base en “la Instrucción 5/2019 relativa al procedimiento de elaboración de memorias anuales por parte de los centros directivos del Servicio canario de Salud” que “habla de unos plazos para la elaboración de la memoria que tiene dos hitos principales en lo que respecta a la reclamación: Marzo Finalización y revisión de la memoria anual y Septiembre Aprobación de la Memoria Anual del SCS por el Consejo de Dirección a propuesta del Director”. El Comisionado, sin embargo, rechaza la inadmisión porque “de lo expuesto se deduce que los datos, si no disponibles en el momento de la petición de la reclamante, si están disponibles en marzo con la finalización y revisión de la memoria de actividad, ya que lo que se piden son datos y estos no pueden cambiar después de completar ese hito”, lo que “queda confirmado por la actuación de las tres Áreas que han suministrado la información pública solicitada”.

²⁶⁹ Así el CTBG en sus RR, en el mismo sentido que otras anteriores, 856/2020, 12/2021 o 172/2021, o el CTPDA en su R 56/2021.

información o documentación que se solicite, no el procedimiento dentro del cual se encuentra la misma”²⁷⁰.

c) La información auxiliar o de apoyo

La segunda causa de inadmisión recogida en el 18.1 LTAIPBG, en su letra b), es la referida a “información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas”. El artículo 43.2.b) LTAIPC niega 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”.

Se trata de un motivo de inadmisión muy discutido²⁷¹, y de difícil aplicación ante la falta en nuestro Derecho de una definición de la información de esta clase y la indeterminación del conjunto de documentos en los que el propio precepto la ejemplifica. El Comisionado canario, como hacen, con alguna excepción, todas las entidades autonómicas de control²⁷², atiende a los efectos de su apreciación y aunque, lógicamente, nada le obligue a ello, a la interpretación efectuada por el Criterio Interpretativo del Consejo estatal 6/2015, de 15 de noviembre²⁷³, de cuyo contenido dan cuenta sus propias resoluciones, como es el caso de la R 85/2017 que,

²⁷⁰ R 85/2017.

²⁷¹ Como lo demuestra el hecho de que de ella se haya dicho tanto que sirve al “buen funcionamiento de los servicios administrativos” (AAVV, *Comentarios sobre aspectos clave en materia de acceso a información pública*, Thomson Reuters, FEMP, Red de Entidades locales por la transparencia y participación ciudadana, Cizur Menor, 2017, p. 109), como que “fácilmente puede encubrir una limitación de carácter sustantivo” que afecte a “una cantidad ingente de información” (RAMS RAMOS, L., “El procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública”, *op. cit.*, p. 23), o que llegue, incluso, a “vulnerar el derecho de acceso a la información pública” (RAZQUÍN LIZÁRRAGA, M. M., *El derecho de acceso a la información pública*, Instituto vasco de Administración Pública, Oñati, p. 79), habiendo, recientemente, propuesto L. COTINO HUESO su eliminación por una posible reforma de la Ley estatal (“IV. Quién, cómo y qué reformar de la Ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública”, *op. cit.*, pág. 137).

²⁷² Como puede, a título puramente ejemplificativo, comprobarse en las RR 16/2019 del Consejo de Transparencia de Aragón, 163/2020 y 131/2021, del Consejo de la Comunidad valenciana, o 34/2020, 250/2020 o 312/2020 del CTPDA. Aunque sin cita del Criterio interpretativo del Consejo estatal, la GAIP mantiene una doctrina coincidente con la de sus homólogos autonómicos como puede apreciarse en su R, por ejemplo, 534/2021.

²⁷³ Como puede comprobarse en sus RR 85/2017, 117/2017, 160/2018, 293 y 322/2020.

haciendo suyos los términos de ese Criterio, suficientemente estudiado ya por la doctrina²⁷⁴, señala que “una solicitud de información auxiliar o de apoyo” podrá “ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias: 1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad. 2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final. 3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud. 4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento. 5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final. Por último, debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, sus criterios y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo”.

Desde este presupuesto, esto es, desde la consideración de que la calificación como auxiliar de una información viene dada por su “verdadera naturaleza”²⁷⁵, pues es “este carácter y no el formato que adopte o la denominación que se aplique lo que permitirá, de forma motivada”, aplicar la causa de inadmisión²⁷⁶, la autoridad canaria niega que sea auxiliar aquella información que “se utiliza de base para la toma de decisiones”. De esta forma, por ejemplo, ha rechazado, en contra de lo mantenido por la Universidad de La Laguna, su concurrencia en “los documentos que se ponen a disposición del Consejo de Gobierno” sobre “los asuntos a debatir en la sesión correspondiente”²⁷⁷. Dentro de la información de esta clase destacan “los informes

²⁷⁴ Yo misma lo he hecho en “Capítulo Cuarto. El ejercicio del derecho y el régimen de impugnaciones”, *op. cit.*, pp. 553-571.

²⁷⁵ Como afirman, entre otras, sus RR 14/2017 o 117/2017.

²⁷⁶ En términos que repiten muchas de sus resoluciones como las RR 161/2018 o 164/2018.

²⁷⁷ R 85/2017. Otros supuestos en los que el Comisionado ha negado la condición de auxiliar de determina información se encuentran en sus RR 117/2017, que se opone a que lo sea, como entendía la Consejería de Hacienda del Gobierno canario, el “Plan económico financiero remitido al Ministerio de Hacienda y Función Pública por incumplimiento de la regla de gasto de 2016”, considerando que “la calificación de propuesta o de borrador es irrelevante por el contenido del documento que nos ocupa”; o en la R 92/2018 y en otras de igual contenido (RR 158/2018, 159/2018, 160/2018, 161/2018, 162/2018, 163/2018, 164/2018, 165/2018, 166/2018, 167/2018, 169/2018, 170/2018, 171/2018, 175/2018, 177/2018,

internos” dada su importancia en el seno de la actuación administrativa y la frecuencia con la que se invoca su posible condición de información auxiliar. El Criterio Interpretativo 6/2015, del CTBG, reconoce la condición de información auxiliar a los informes “no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final”. Ahora bien, el examen de sus resoluciones, e igual ocurre con las del Comisionado, evidencia, sin embargo, su negativa a la aplicación de la causa de inadmisión no solo, y como quedara reconocido en el artículo 43.2.b) LTAIPC, ante “informes preceptivos”, sino también ante otros muchos que ni cuentan con este carácter ni han quedado incorporados a la decisión final, pero que han servido de base para la decisión adoptada, como estimó, entre otros supuestos, que ocurría “en los cinco informes de la intervención en los servicios concesionarios del ciclo integral del agua”, objeto de una solicitud formulada ante el Ayuntamiento de Las Palmas²⁷⁸, o en el solicitado a una consultora externa por este mismo Ayuntamiento “sobre la Empresa de Aguas Mixtas de Las Palmas S.A” y que se “utilizó para adoptar por el Ayuntamiento las decisiones” sobre dicha situación²⁷⁹.

La aplicación de la causa de inadmisión nos sitúa, en fin, ante una casuística muy amplia en la que el Comisionado canario, en una interpretación compartida con el resto de autoridades de control, resuelve siempre, en un juicio naturalmente inseparable de la valoración de la información requerida en cada caso, desde el criterio representado por la relevancia de la información solicitada “en el proceso de toma de decisiones de la Administración interpelada”, por su utilización como “base para la toma de decisiones”.

d) La información precisada de una acción de reelaboración

El artículo 18.1.c) LTAIPBG reconoce la inadmisión de las solicitudes “relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”. En un intento de concreción, la LTAIPC, en una regla recogida, por vez primera en la Ley de Transparencia Pública de Andalucía, determina en su artículo 43.2.c) que “no podrá considerarse como reelaboración que justifique la inadmisión la información que pueda obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente”. Se trata de una causa muy discutida como

179/2018, 180/2018, 181/2018, 182/2018 y 183/2018), que sostienen que “no puede invocarse esta causa de inadmisión respecto a los requerimientos realizados por los órganos o unidades administrativas que tengan atribuida la función de contabilidad del artículo 10 de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público”.

²⁷⁸ R 44/2016.

²⁷⁹ R 14/2017, que cita otras anteriores en igual sentido.

quedó puesto de manifiesto con ocasión de su eliminación por la Proposición de Ley integral de Lucha contra la corrupción y protección de los denunciantes²⁸⁰. Y, sobre todo, de un motivo de inadmisión de difícil concreción y aplicación ante la indeterminación de esa acción en la que se basa. Contamos, sin embargo, con una importante doctrina de las autoridades de transparencia que concreta esa “acción de reelaboración”, avalada ya, en sus extremos esenciales, por el Tribunal Supremo en sus Sentencias de 16 de octubre de 2017 (65/2017) y 3 de marzo de 2020 (600/2019), y otros pronunciamientos judiciales a los que el Comisionado suele hacer expresa referencia, como la Sentencia 60/2016, de 25 de abril, del Juzgado Central Contencioso n.º 9 de Madrid²⁸¹, o la Sentencia dictada en el recurso de apelación 63/2016 por la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional²⁸². Este Comisionado, como hacen en general todas las entidades autonómicas de control²⁸³, resuelve con las reglas, aun cuando no les vinculen, que el CTBG dejara establecidas en su Criterio Interpretativo 7/2015, de

²⁸⁰ Proposición publicada en el *Boletín Oficial del Congreso de los Diputados*, Serie B, núm. 33-1, de 23 de septiembre de 2016. La eliminación de la causa de inadmisión fue valorada de forma muy diferente por dos personas tan cualificadas en la materia como el entonces presidente en funciones del CTBG y el director, en ese momento, del Consejo andaluz en su comparecencia ante la Comisión constitucional del Congreso. El primero, J. AMORÓS, expresaba las cautelas con las que esa previsión había de ser recibida, dado que si bien es cierto que esta causa de inadmisión “se ha convertido de alguna manera en una vía de escape o ha podido ser utilizada con finalidades restrictivas por los ministerios”, también es verdad que “en la situación actual de los servicios administrativos” permite superar situaciones en las que “hay que hacer una labor de creación de esa información”, de ahí que lo procedente sea, no suprimirla totalmente, sino establecer mecanismos que garanticen “su aplicación de una manera correcta”. M. MEDINA, director del consejo andaluz, consideraba, por el contrario, “acertado y razonable que se excluya el artículo 18.1.c)”, dados los múltiples problemas interpretativos y dificultades que presenta en su aplicación (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión, núm. 362, 8 de noviembre de 2017 y núm. 348, 25 de octubre de 2017, respectivamente).

²⁸¹ Así, en sus RR 149/2017, 208/2021, 209/2021 o 438/2021.

²⁸² Citada, entre otras, por la R 193/2019. En “Capítulo Cuarto. El ejercicio del derecho y el régimen de impugnaciones” (*op. cit.*, pp. 597-604) puede encontrarse una exposición detallada de los pronunciamientos judiciales recaídos en la materia.

²⁸³ El estudio de la doctrina de las autoridades autonómicas de control, evidencia, en efecto, cómo resuelven con los mismos fundamentos que el CTBG, aludiendo, en la mayoría de los casos, al Criterio Interpretativo 7/2015. Así, y a título puramente ilustrativo, puede comprobarse en las RR 172/2020 o 97/2021 del Consejo valenciano; 32/2020 y 35/2020 del aragonés; 106/2021 (CT 77/2021) y 123/2021 (CT 159/2019) de la Comisión de Transparencia de Castilla y León; 53/2020 o 68/2020 del Consejo de la Región de Murcia; 64/2016, 73/2021 o 77/2021 del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía; y 40/2021, 51/2021 y 82/2021 de la Comisión vasca de acceso a la información pública. La GAIP, aunque nunca cita el Criterio estatal, resuelve también en términos coincidentes a los de sus homólogos autonómicos, como se aprecia en sus RR, entre otras, 615/2020 o 639/2020. Lo mismo puede decirse del Consejo de Navarra como puede comprobarse, en este caso, en sus Acuerdos 7/2020 y 8/2021.

12 de noviembre, sobre esta causa de inadmisión²⁸⁴, cuyos extremos esenciales suelen recoger sus propias resoluciones. Así lo hace, entre otras, su R 160/2018, en la que puede leerse que el Criterio manifiesta que “desde el punto de vista literal reelaborar es, según define la Real Academia de la Lengua: ‘volver a elaborar algo’. Es esta circunstancia la que es exigible para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración. Si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como ‘derecho a la información’”. Continúa señalándose que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno apunta que el concepto de reelaboración como causa de inadmisión “puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada”. Añadiendo que conviene diferenciar el concepto de reelaboración de otros supuestos como el de “información voluminosa” en cuyo caso “no se estaría ante un supuesto de reelaboración, por lo que no sería un caso de inadmisión de la solicitud sino de ampliación del plazo para resolver”. La aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) de la LTAIPBG, concluye el Consejo, “deberá adaptarse a los siguientes criterios: a) La decisión de inadmisión a trámite habrá de ser motivada en relación con el caso concreto y hará expresión de las causas materiales y los elementos jurídicos en los que se sustenta. b) La reelaboración supone un nuevo tratamiento de la información y no debe confundirse con otros supuestos, tales como el volumen o la complejidad de la información solicitada, la inclusión de datos personales susceptibles de acceso parcial o de anonimización o el acceso parcial de la información, supuestos estos contemplados en los artículos 20.1, 15.4 y 16 de la Ley 19/2013, que no suponen causas de inadmisión en sí mismos. c) La reelaboración habrá de basarse en elementos objetivables de carácter organizativo, funcional o presupuestario, identificando estos en la correspondiente resolución motivada”.

El Comisionado se ha enfrentado en diversas resoluciones a la posible presencia de la causa de inadmisión en la información objeto de la solicitud que motiva la posterior reclamación,

²⁸⁴ Como puede comprobarse en sus RR 9/2015, 149/2017, 160/2018, 161/2018, 184/2018, 35/2019, 193/2019, 255/2020 y 323/2020.

aceptando, con base en esa interpretación, su concurrencia ante la necesidad de extraer la información requerida de diferentes fuentes²⁸⁵, o la carencia por el sujeto obligado de los medios necesarios para poder ofrecer la información en los términos en los que se pide²⁸⁶. Ahora

²⁸⁵ Así entiende que ocurre en el supuesto examinado por su R 318/2018 en una solicitud de información al Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria sobre “licencias de ocupación de la vía pública con terrazas”, que este deniega porque “para poder dar respuesta a la petición formulada habría que realizar un examen de cada una de las autorizaciones concedidas por este Ayuntamiento, que se cuentan por cientos. El volumen de dicha labor es enorme y requeriría de una acción previa de reelaboración, siendo además del todo abusivo...”, argumento que el Comisionado acepta, lo que, según aclara no “es óbice para que el ahora reclamante pueda realizar otra solicitud acotando la información interesada con objeto de no incurrir en causa de inadmisión”. La necesidad de extraer la información requerida de diferentes fuentes es también el argumento principal que lleva a la R 35/2019 a aceptar la causa de inadmisión en buena parte de la solicitud efectuada al Servicio Canario de Salud sobre “número de pacientes y número de facultativos, desglosado por mes, año y servicio que se han visto afectados como consecuencia de permisos y licencias de los facultativos así como sobre las medidas adoptadas para minimizar el perjuicio a los pacientes...”, porque “para poder dar respuesta al ahora reclamante se requiere un nuevo tratamiento de la información contenida en las referidas solicitudes de cambio/suspensión de agenda”. La dispersión de la información solicitada, muy voluminosa además, es la razón, igualmente, que lleva a la R 193/2019 a estimar la causa de inadmisión en la petición de diferente información sobre los “colegios públicos y concertados en los que cualquier organización religiosa ha realizado actividades informativas, formativas o de cualquier índole”, que, como señala el órgano competente, “habría de recabarse... de más de novecientos centros educativos, tanto públicos como concertados y, posteriormente, dado que la misma no se encuentra en un tipo de documento específico ni puede obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente, tendría que llevarse a cabo un tratamiento o reelaboración de la información recopilada al objeto de unificarla y darle un mismo formato...”. Y lo mismo puede decirse, finalmente, de la solicitud examinada por la R 192/2020 que pedía “información desglosada” sobre el nombramiento de funcionarios interinos de la Administración de Justicia por provincias, cuerpos, destinos concretos y procedimiento llevado a cabo, pues “para obtener la información solicitada sería necesario un cribado de 3.238 acuerdos de nombramiento para puesto de trabajo de funcionarios interinos durante los últimos cinco años, de los cuales 1.456 corresponden a la provincia de Santa Cruz de Tenerife y 1.782 a la provincia de Las Palmas de Gran Canaria, al objeto de seleccionar aquellos que han sido nombrados por vacante de su titular para, a continuación, elaborar otro documento en el que se consignen dichos nombramientos”. El Comisionado, no obstante, entiende que debe ofrecerse el “dato estrictamente numérico de cuántos nombramientos de funcionarios interinos se han producido en los últimos cinco años para la cobertura de las plazas vacantes en los cuerpos de Tramitación Procesal y Administrativa y Gestión Procesal y Administrativa en la Comunidad Autónoma de Canarias”, pues no se aprecia “impedimento para que pueda ser facilitado sin necesidad de generar un nuevo documento que conlleve la aludida acción previa de reelaboración”.

²⁸⁶ Como sucedía en la solicitud de información sobre la que se pronuncia la R 184/2019, que en una petición sobre el “porcentaje de utilización de medicamentos biosimilares en el conjunto de hospitales del Servicio Canario de Salud”, concluye ante “la inexistencia de los sistemas necesarios para facilitar la información al ahora reclamante y vistas las alegaciones presentadas por el Servicio Canario de la Salud”, que “este Comisionado no puede más que desestimar la reclamación frente a la resolución de inadmisión de su solicitud de información”. La falta de los “medios técnicos para extraer y explotar la información concreta que se solicita” resulta también determinante de la aplicación del motivo de inadmisión en la solicitud de información relativa a “convalidaciones de titulaciones de buceo profesional tramitadas por la Comunidad Autónoma de Canarias” que examina la R 255/2020, dado que localizar la información solicitada “requeriría una búsqueda manual individual de cada expediente, y su posterior análisis e

bien, el estudio de sus resoluciones revela, como ocurre con el del resto de autoridades de control, que el criterio verdaderamente determinante para la estimación de una acción de reelaboración viene dado, como certeramente expresa su R 208/2021²⁸⁷, por la necesidad de elaborar la información que se solicita a partir de la que ya se dispone; por la obligación, en otros términos, del sujeto requerido a facilitar la información de realizar un “informe”²⁸⁸, pues, como se recuerda con frecuencia, la Administración “no tiene la obligación” de poseer la información “categorizada tal y como se le requiere”, lo que, sin embargo, “no es óbice” para que la entregue “en los términos en los que disponga de ella”²⁸⁹. En otras ocasiones, por el contrario, el

interpretación de los documentos contenidos en ellos, careciendo, como se ha indicado, de medios técnicos para extraer y explotar la información concreta que se solicita”.

²⁸⁷ Resolución que en una petición de acceso al Ayuntamiento de Tejeda del expediente por el que se otorga una subvención afirma que “los ahora reclamantes deben tener en cuenta que el derecho de acceso solo permite obtener información ya existente, no habilitando para obligar a la entidad local a elaborar información nueva, incluso aunque dicha información debiera haberse generado en su momento. Así, el derecho de acceso no faculta para exigir, por ejemplo, la realización a posteriori de trámites que no se practicaron al tramitar un determinado procedimiento, ni la motivación de decisiones previamente tomadas, ni la realización de informes, ni que se informe sobre las actuaciones que se piensa llevar a cabo en el futuro sobre un determinado asunto. En tales supuestos este comisionado entiende que, en su caso, debe indicarse a los reclamantes que la información solicitada no existe, a fin de que pueda actuar en consecuencia”. En iguales términos se manifiestan las RR 209/2021, 438/2021 o 439/2021.

²⁸⁸ Como ha estimado que sucedía, por ejemplo, en la petición consistente “en la emisión urgente de informe técnico debidamente certificado por funcionario depositario de fe pública” sobre la situación de una parcela, de la que la R 9/2015 consideró que no “estamos ante una petición de información sobre una documentación existente”, sino “ante un informe concreto y específico que implica una valoración de un total de seis puntos específicos” sobre la situación urbanística de una parcela destinada a la construcción de aparcamientos públicos. También en la R 149/2017 ante una petición de diversa información al Ayuntamiento de Tegui sobre una parcela ocupada por un complejo hotelero, que entiende que el reclamante pretende que “se realice un informe técnico sobre la calificación urbanística de una determinada finca, según el planeamiento y la legislación, con indicación expresa de usos, edificabilidad, alineaciones, etc”. O, finalmente, en la R 323/2020 en la que se solicitaba de la Consejería de Sanidad la “relación de los 9000 diplomas acreditativos de la realización de cursos que contaban con el reconocimiento de la oficialidad” por la Escuela de Servicios Sanitarios y Sociales de Canarias (ESSSCAN), resolución en la que el Comisionado acepta la alegación de la escuela de que habría que “producir una información que no obra”, lo que, unido a otros argumentos, le lleva a desestimar la reclamación.

²⁸⁹ Así lo sostuvo, por ejemplo, en su R 160/2018 ante una petición de información al Ayuntamiento de Betancuria por la Asociación de Empresarios Constructores y Promotores de la provincia de Las Palmas sobre “las solicitudes de licencias y comunicaciones previas, el tiempo medio de resolución de las mismas, así como el volumen económico de inversión que representaron”, en la que ordena que se entregue “la información de licencias y comunicaciones previas sin clasificar por tipologías y objeto, el tiempo medio de resolución en el caso de que no suponga un nuevo tratamiento de la información y, respecto al volumen económico de inversión que representaron, si no se tiene desagregada la información del sector, sí se podrá entregar el dato del volumen económico total”. En los mismos términos se manifiestan otras muchas resoluciones ante peticiones de información de igual contenido planteada por la misma asociación ante otros municipios. Son los casos de las RR 92/2018, 158/2018, 159/2018, 161/2018,

Comisionado se ha opuesto, en contra del criterio mantenido por la Administración, a la aplicación del motivo de inadmisión o, lo que es lo mismo, a la necesidad de una acción de reelaboración a fin de poder entregar la información requerida, como entendió que sucedía en la petición de unos datos que deben estar disponibles “desde el mes de marzo de cada año respecto al ejercicio anterior”²⁹⁰, en la solicitud del “dato estrictamente numérico de cuántos nombramientos de funcionarios interinos se han producido en los últimos cinco años para la cobertura de las plazas vacantes en los cuerpos de Tramitación Procesal y Administrativa y Gestión Procesal y Administrativa en la Comunidad Autónoma de Canarias”²⁹¹, o en la petición del “estudio de Viabilidad Económico-Financiero del tren de Gran Canaria”, toda vez que se está pidiendo un estudio ya entregado²⁹².

En conclusión, y en términos de la R 63/2017, “la reelaboración es una causa de inadmisión que se produce en aquellas informaciones para cuya entrega y divulgación sea necesario una nueva elaboración de información preexistente en uno o varios soportes”, circunstancia para cuya apreciación resulta imprescindible la valoración de la actuación necesaria, en cada caso, para poder suministrarla, de ahí que quepa reiterar la importancia de

162/2018, 163/2018, 164/2018, 165/2018, 166/2018, 167/2018, 169/2018, 170/2018, 171/2018, 175/2018, 177/2018, 178/2018, 179/2018, 180/2018, 181/2018, 182/2018, 183/2018 y 184/2019. Otras resoluciones, así las RR 42/2016, 110/2021 y 113/2021, que insisten en que aunque sea cierto que, como alega el sujeto frente al que se reclama, “se debería elaborar un nuevo documento que contengan los datos según se solicita”, ello “no es óbice para que, si es posible, se facilite la información en los términos en los que no sea necesaria una acción de reelaboración y, en todo caso, los datos estadísticos de la información solicitada a los efectos de que la reclamante pueda, si así lo estima conveniente, concretar la petición de documentación”.

²⁹⁰ Así lo entendió la R 21/2016 en una petición al Servicio Canario de Salud sobre diferentes actos médicos realizados en centros privados concertados en distintas áreas de salud a las que la solicitud fue remitida. Acordada la inadmisión por el área de Tenerife con apoyo en “ la Instrucción 5/2009 relativa al procedimiento de elaboración de memorias anuales por parte de los centros directivos del Servicio Canario de Salud”, el Comisionado la rechaza al entender que la apelación a un “proceso de reelaboración”, solo “sería aplicable a la memoria y no a unos datos que, cuando menos, deben estar disponibles conforme a la misma instrucción”, desde el mes de marzo de cada año respecto al ejercicio anterior.

²⁹¹ Petición objeto de la solicitud sobre la que se pronuncia la R 192/2020 que estima que “no hay impedimento para que pueda ser facilitado sin necesidad de generar un nuevo documento que conlleve la aludida acción previa de reelaboración”.

²⁹² Supuesto objeto de la R 63/2017 que rechaza la alegación del Cabildo Insular de Gran Canaria que manifestaba que “a día de hoy no es posible facilitarle los documentos, puesto que se trata de Información relativa a la puesta en marcha de un servicio público (línea ferroviaria) que está planificándose en la actualidad, documentos de apoyo que para su divulgación requieren de un proceso de reelaboración. En el momento oportuno será información de publicación general”, pues se pide “el estudio entregado, no el estudio actualizado, ni la planificación posterior, ni información de difusión general”.

la motivación ofrecida por el sujeto que las invoque. El examen de las resoluciones de la autoridad canaria nos deja una aplicación claramente restrictiva de este como del resto de motivos de inadmisión, que no cabe ya esperar que cambie pues la interpretación de la que es objeto cuenta ya, como dijimos, con el aval del Tribunal Supremo.

e) Solicitudes “dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente”

Las solicitudes de acceso son inadmisibles también, en aplicación del artículo 18.1.d) LTAIPBG, cuando se dirijan “a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente”, supuestos en los que el órgano que la acuerde deberá indicar en su resolución el que, “a su juicio, es competente para conocer de la solicitud”. Se trata, como matiza la R 5/2017 del Comisionado, de hipótesis diferentes de aquellas en las que “lo solicitado no pueda ser considerado dentro del concepto de información pública en los términos de la LTAIP”, circunstancias en las que correspondería “una denegación de la solicitud”, al no haber sido previstas por la Ley entre sus causas de inadmisión. La que ahora nos interesa constituye, en principio, un motivo que ha de considerarse excepcional, pues lo normal será que ese órgano incompetente sepa, o pueda averiguarlo sin mayor dificultad, aquel al que debe reenviarle la petición. De hecho, no hemos encontrado ninguna resolución del Comisionado canario que se pronuncie sobre esta causa, de la que tampoco contiene ninguna previsión la LTAIPC. El CTBG viene señalando, desde sus primeras resoluciones, que su aplicación se vertebra sobre dos presupuestos claros: que la solicitud se dirija “a un órgano en el que no obre la información”, y que “éste desconozca el competente”, pues, si lo conoce, deberá remitírsela en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 19.1 de la propia LTAIPBG²⁹³. No obstante, no debe pasar desapercibida la imprecisión de la Ley en su regulación de este motivo de inadmisión, toda vez que, si un órgano inadmite una petición de información por desconocimiento de aquel que pueda tenerla, difícilmente podrá indicar al solicitante, como le impone el artículo 18.2, el que “a su juicio, es competente para conocer de la solicitud”. Una exigencia que, como ha manifestado ya el Tribunal Supremo, se satisface “con aventurar una conclusión lógica sobre qué órgano sea el competente”²⁹⁴. Además, y de otra parte, el artículo 18.1.d) LTAIPBG suscita

²⁹³ En tal sentido, RR 173/2021, 212/2021 o 345/2021 que remiten a la interpretación que ya fijaran sus primeras resoluciones sobre esta causa de inadmisión.

²⁹⁴ Sentencia de 3 de marzo de 2020 (600/2018).

dudas importantes en su relación con la norma dispuesta en su artículo 19.1 –el consejo estatal se refiere, con frecuencia, a cómo “ambos preceptos son confundidos habitualmente”²⁹⁵ y “puede alegarse cierta contradicción entre la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1.d) y el acto de trámite del art. 19.1”²⁹⁶-, precepto, sobre él profundizaremos más adelante, que prevé, para los casos en los que “la solicitud se refiere a información que no obre en poder del sujeto al que se dirige”, su remisión “al competente, si lo conociera” “informando de esta circunstancia al solicitante”²⁹⁷.

f) Solicitudes “manifiestamente repetitivas” o que “tengan un carácter abusivo”

La quinta y última causa de inadmisión, la recogida en el artículo 18.1.e) LTAIPBG, recoge, en realidad, dos motivos diferentes, el referido a solicitudes “manifiestamente repetitivas” y el que recae sobre aquellas que “tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”. El CTBG se pronunció sobre ellos en su Criterio Interpretativo 3/2016, de 14 de julio, que, de nuevo, inspira la doctrina de las autoridades autonómicas²⁹⁸, entre ellas, la del Comisionado canario, que lo califica de “muy útil en la aplicación de este supuesto de inadmisión”²⁹⁹.

Diferenciamos en nuestra exposición entre las dos circunstancias descritas en el precepto.

- Las solicitudes “manifiestamente repetitivas”

²⁹⁵ Por ejemplo, en su R 254/2018.

²⁹⁶ Como manifiesta, entre otras, la R 357/2018.

²⁹⁷ También en el ámbito doctrinal se ha destacado la contradicción resultante de los artículos 18.1.d) y 19.1. Lo han hecho, por ejemplo, S. FERNÁNDEZ RAMOS y J. M.ª PÉREZ MONGUIÓ (*Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno, Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, p. 225) o L. RAMS RAMOS (“El procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública”, *op. cit.*, pp. 16-7).

²⁹⁸ Como puede verse en las Resoluciones 172/2020 y 91/2021 del Consejo valenciano; 12/2020 y 10/2021 del Consejo de Aragón; 9/2021 (CT 245/2020), 59/2021 (CT 232/2020), 68/2021 (CT 273/2020) y 95/2021 (CT 72/2021), de la Comisión de Transparencia de Castilla y León; 58/2021, 102/2021 o 234/2021 del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía; 13/2021 y 37/2021 de la Comisión vasca; o Acuerdos 34/2019 y 18/2021 del Consejo navarro.

²⁹⁹ Como ya señalara en su R 62/2016.

Todos los supuestos en los que al Comisionado se le ha planteado la posible aplicación del artículo 18.1.e) LTAIPBG se han fundado en el presumible carácter abusivo de la solicitud. Los casos en los que se ha invocado su condición de reiterativa son, hasta el momento, excepcionales³⁰⁰, sin que, al hilo de ellos además, el comisionado haya profundizado en los términos en los que ha de ser interpretado este motivo de inadmisión. No obstante, y puesto que, respecto del resto de causas, se vale de las reglas ofrecidas por los Criterios Interpretativos del CTBG, cabe suponer que, llegado el caso, decidirá también sobre la existencia o no de una solicitud repetitiva a partir de lo dispuesto en el Criterio 3/2016, cuyas líneas básicas se encuentran, por lo demás, plenamente consolidadas en la doctrina del resto de autoridades de control³⁰¹.

El Criterio del CTBG sostiene que una solicitud tendrá tal carácter cuando presente “de forma patente, clara y evidente” alguna de las circunstancias siguientes: a) “Coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y hubiera sido rechazada por aplicación de alguno de los límites del artículo 14 o 15 de la LTAIBG o por concurrir alguna causa de inadmisión en los términos del artículo 18”, supuestos en los que “la respuesta debe de haber adquirido firmeza”; b) “Coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y, habiéndose admitido a trámite, se hubiera ofrecido ya la información sin que hubiera existido ninguna modificación real o legal sobre los datos en su momento ofrecidos”, hipótesis en las que la nueva resolución deberá justificar “adecuadamente la ausencia de modificación de los datos inicialmente ofrecidos”; c) “El solicitante o solicitantes conocieran de antemano el sentido de la resolución por habersele comunicado en un procedimiento anterior por el órgano informante”; d) “Coincidan con otra u otras dirigidas al mismo órgano en períodos de tiempo inferiores a los plazos de tramitación legalmente previstos, de tal forma que las solicitudes presentadas no hubieran finalizado su tramitación”; y e) “Cuando fueran de respuesta imposible, bien por el contenido o por razones de competencia y así se hubiera notificado y justificado al solicitante de la información”. El Criterio ofrece,

³⁰⁰ Así, por ejemplo, en la R 382/2020, en un supuesto en el que se reclama la información sobre la que se pronunciaba la R 35/2019, esto es, el “número de pacientes y facultativos afectados por los permisos y licencias de los facultativos así como las medidas adoptadas para minimizar el perjuicio a los pacientes”, el Comisionado “entiende simplemente que la solicitud de información ha sido contestada y que una ampliación de la respuesta dada supondría menoscabo y obstaculización de la eficacia administrativa por lo que la petición puede ser considerada como abuso del propio derecho resultando imposible atender a una solicitud tan amplia de información”.

³⁰¹ Como puede comprobarse, por ejemplo, en las RR 58/2021, 102/2021 o 234/2021 del CTPDA.

además, unas “reglas complementarias” para una “mayor claridad” en la delimitación de estos supuestos. Las siguientes: 1) “Cuando se trate de peticiones cuyo texto sea coincidente, habrá de tenerse en cuenta que, en ningún caso, la concurrencia de varios demandantes solicitando una misma información ha de considerarse reiterativa por la simple coincidencia del texto, que puede deberse a la aprobación de modelos, formularios o plantillas facilitadoras del ejercicio del derecho de acceso individual respecto a cuestiones que pueden afectar a una o varias personas o bien a colectivos”, casos en los que “es obligatorio considerar a cada peticionario individualmente”; 2) “Si la petición es colectiva y entre los que la suscriben hubiera uno o varios peticionarios que ya hubieran presentado anteriormente una solicitud susceptible de ser considerada reiterativa”, solamente “se aplicará la causa de inadmisión a dicha o dichas personas, continuando la tramitación respecto del resto”; y 3) La resolución de inadmisión deberá ser motivada, motivación que “incluirá la referencia a la respuesta o respuestas anteriores de las que trae causa la decisión de inadmitir”.

En realidad, el examen de las muchas resoluciones de este y otros consejos nos ofrece la conclusión clara de que es repetitiva aquella solicitud cuyo peticionario conoce “de antemano” el sentido de la resolución que se va a dictar, lo que, como con frecuencia se afirma, implica además un ejercicio abusivo del derecho de acceso, motivo de inadmisión también recogido por el artículo 18.1.e)³⁰². Para su apreciación y, como en general ocurre ante cualquier causa de inadmisión, resulta fundamental la motivación que de ella se ofrezca por el sujeto interesado en su aplicación. En estos casos, y en términos, por ejemplo, de la autoridad de control andaluza, se considera “presupuesto indispensable” que la Administración que la invoca identifique “un adecuado término de comparación que permita constatar dicho carácter repetitivo”³⁰³.

- Solicitudes abusivas

³⁰² De esta forma, y en algunos ejemplos tomados de las resoluciones del CTBG, se ha aceptado que es repetitiva aquella solicitud que “vuelve a requerir información cuyo acceso ha sido denegado por concurrir algún límite al acceso o causa de inadmisión” (R 924/2019), la que reitera, con la probable intención de reabrir la vía de impugnación, la desestimada por silencio administrativo y que devino firme (RR 807/2019 o 14/2021), la que se presenta cuando todavía no se ha resuelto la primera (878/2020), la que coincide con una anterior, circunstancia apreciable no solo en aquellas solicitudes en las que hay “coincidencia fáctica y jurídica”, “identidad de objeto, sujeto y pretensión” (RR 14/2021, 113/2021 o 353/2021), sino también en aquellas otras en las que el objeto de la segunda queda englobado en el de la primera, más amplio (RR 896/2019 o 499/2020) o en la que se solicitan datos globales que antes se habían pedido separadamente en peticiones diferentes (R 722/2020).

³⁰³ RR 40/2020, 102/2021, 234/2021 o 243/2021.

El Comisionado canario sí ha conocido de numerosas peticiones de acceso en las que se había invocado por la Administración su posible carácter abusivo, valiéndose para su enjuiciamiento de lo dispuesto por el consejo estatal en su Criterio interpretativo 3/2016, que, como decíamos, considera “muy útil en la aplicación de este supuesto de inadmisión”³⁰⁴, y cuyos extremos básicos resumen, o incluso reproducen literalmente, sus propias resoluciones. Lo hacían ya distintos pronunciamientos de 2016, como la R 62/2016, y lo hace, al igual que otros posteriores, la R 88/2017 en la que puede leerse que ese Criterio interpretativo “parte de dos elementos esenciales para la aplicación de la misma: por una parte, ‘que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho’ y, por otra parte, ‘que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley’. Con relación al primero de los elementos señalados, el propio criterio Interpretativo sostiene que una solicitud puede entenderse ‘abusiva’ cuando se encuentre en alguno de los siguientes supuestos: i) en los casos en que pueda incluirse en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil, en el sentido avalado por la jurisprudencia, como ‘todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho’; ii) cuando, de ser atendida, requiera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tiene encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos; iii) cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros; y, finalmente, iv) cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe. Por su parte, con relación al segundo de los elementos apuntados, estima que una solicitud está justificada con la finalidad de la Ley en alguno de los siguientes supuestos: cuando se fundamenta en el interés legítimo de someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones públicas, cómo se manejan los fondos públicos y bajo qué criterios actúan las instituciones públicas. En sentido contrario, se explicita que una solicitud no estará justificada con la finalidad de la Ley cuando: i) no pueda reconducirse a ninguna de las finalidades acabadas

³⁰⁴ Como ya señalara en su R 62/2016 y ha aplicado en otras muchas resoluciones posteriores como las RR 58/2016, 77/2016, 80/2016, 85/2016, 53/2017, 275/2018, 163/2019, 165/2019, 360/2019, 117/2020, 183/2020, 255/2020, 395/2020, 35/2021, 38/2021, 182/2021, 208/2021, 209/2021, 245/2021, 436/2021, 437/2021, 438/2021, 439/2021 o 440/2021.

de reseñar y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos; ii) cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la condición de información pública de acuerdo con el artículo 5.b) de la LTAIPC; y, por último, iii) cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa”. A todo ello, el Comisionado añade que no cabe olvidar lo dispuesto en el artículo 8 LTAIPC que recoge, entre las obligaciones de “las personas que accedan a la información pública”, la de realizar ese acceso de “forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos, concretándose lo más precisamente posible la petición”.

Entre las numerosas resoluciones del Comisionado que se pronuncian sobre esta causa de inadmisión destaca la existencia de un grupo importante de ellas que se refieren a impugnaciones de resoluciones del Cabildo de La Gomera dictadas en procedimientos de acceso, sobre las más variadas cuestiones, iniciados por sus propios consejeros. Ante la manifestación, en todas las ocasiones, por parte de la entidad reclamada de que las solicitudes de información exigen respuesta “siempre y cuando este derecho se ejerza de una forma coherente y proporcionada que no induzca al menoscabo u obstaculización de la eficacia administrativa”, procediendo, de ser así, su inadmisión al amparo del artículo 18.1.e) LTAIPBG, el Comisionado, sin embargo, no acepta en ningún caso un supuesto carácter abusivo que no ha quedado demostrado, muchas veces porque el Cabildo ni siquiera ha dado respuesta a la solicitud en el plazo establecido³⁰⁵. El estudio del resto de pronunciamientos de la entidad, dejando al margen aquellos que se limitan a aceptar la causa de inadmisión aplicada por la Administración³⁰⁶, normalmente de manera conjunta con otros motivos del artículo 18.1 LTAIPBG³⁰⁷, revela su

³⁰⁵ RR 62/2016, 63/2016, 65/2016, 66/2016, 67/2016, 68/2016, 69/2016, 75/2016, 76/2016, 77/2016, 78/2016, 80/2016 y 85/2016.

³⁰⁶ Como es el caso de la R 117/2020.

³⁰⁷ Normalmente, con la necesidad de una acción de reelaboración de la información. Es el caso de la R 318/2018 que acepta, sin más, la alegación del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria en una solicitud de información sobre “licencias de ocupación de la vía pública con terrazas”, de que “para poder dar respuesta a la petición formulada habría que realizar un examen de cada una de las autorizaciones concedidas por este Ayuntamiento, que se cuentan por cientos. El volumen de dicha labor es enorme y requeriría de una acción previa de reelaboración, siendo además del todo abusivo...”. O de la R 323/2020 que avala, igualmente, la inadmisión acordada, en este caso por la Consejería de Sanidad, en aplicación del artículo 18.1.c) y e) LTAIPBG en la solicitud que se interesaba por “los 9000 diplomas acreditativos de la realización de cursos que contaban con el reconocimiento de la oficialidad” por la Escuela de Servicios Sanitarios y Sociales de Canarias (ESSSCAN), manifestando que “una vez estudiada la solicitud de acceso

aceptación del carácter abusivo de la solicitud en dos supuestos diferentes. De una parte, y en línea con la interpretación del CTBG que entiende como tal aquella solicitud que, para ser atendida, requiere “un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tiene encomendado”, considera abusivas aquellas peticiones de información, normalmente amplias y presentadas, por lo general, por solicitantes que hacen un uso frecuente del ejercicio del derecho de acceso –en todos los casos encontrados representantes electos locales-, cuya respuesta implicaría un “menoscabo y obstaculización de la eficacia administrativa”³⁰⁸. De otra parte, el Comisionado estima que una solicitud es abusiva cuando “no esté justificada con la finalidad de la ley”. Lo normal, sin embargo, al menos hasta ahora, es que el Comisionado, en una interpretación favorable al ejercicio del derecho, entienda, en contra de lo sustentado por la Administración, que no hay desvío de la solicitud respecto de

a la información, la resolución de inadmisión de la misma, las alegaciones presentadas por la ESSSCAN en el trámite de audiencia, las alegaciones del ahora reclamante y teniendo en cuenta todo lo anteriormente expuesto, este Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública no puede más que desestimar la reclamación presentada”. La R 183/2021, de otra parte, desestima la reclamación planteada en relación con la solicitud formulada al Ayuntamiento de Tejeda, que pretendía el “acceso al expediente del proyecto de la embotelladora de aguas en Galindo”, avalando la resolución del municipio fundada en las causas de inadmisión de las letras a) y e) del artículo 18.1 LTAIPBG al que ordena, en cumplimiento del artículo 43.2.a), que informe a los reclamantes “sobre el órgano que elabora la información solicitada y el tiempo previsto para su conclusión”.

³⁰⁸ Por ejemplo, la R 382/2020 aceptó el carácter abusivo de la solicitud formulada al Servicio Canario de Salud en relación con la “sobrecarga asistencial como consecuencia de permisos y licencias de los facultativos y medidas adoptadas”, al igual que lo hizo la R 183/2020 en la dirigida al Ayuntamiento de Tejeda por algunos de sus concejales con el fin de acceder “a todos los justificantes que componen las diferentes partidas de ingresos y gastos reflejados en la Cuenta General, para su análisis y estudio”, la 182/2021, en el extremo de la solicitud hecha a este mismo Ayuntamiento referido al “acceso a los expedientes, acuerdos o cualquier otro documento, donde figure la cantidad de agua en propiedad que tiene actualmente la corporación local”, o la 208/2021 en otra petición, también a esta entidad, con el objeto, en este caso, de acceder al expediente por el que “se otorga una subvención a favor de BOANVA CANARIAS, S.L”, en la que el Comisionado, nuevamente, da la razón al Ayuntamiento porque su respuesta “conjuntamente con las otras 134 solicitudes de información” presentadas por los mismos reclamantes, “implica menoscabo y obstaculización de la eficacia administrativa” por lo que “puede ser considerada esta petición genérica de información como abuso del propio derecho resultando imposible atender a una solicitud tan amplia de documentación”. El mismo razonamiento lleva a las RR 209/2021 y 245/2021 a avalar la decisión de este Ayuntamiento que califica como abusivas otras solicitudes de diferente contenido. También la R 436/2021 aprecia, con igual argumentación, la causa de inadmisión en una solicitud de información al Ayuntamientos de Arucas sobre diferentes extremos de las obras realizadas en algunas zonas de la localidad, porque “dar cumplimiento a todas las solicitudes planteadas por el ahora reclamante implica menoscabo y obstaculización de la eficacia administrativa por lo que tal y como manifiesta la entidad local pueden ser consideradas estas peticiones como abuso del propio derecho resultando imposible atender a tal número de solicitudes referidas a tan amplia información”. Las RR 437/2021, 438/2021, 439/2021 y 440/2021 desestiman, por las mismas razones, las reclamaciones interpuestas frente a resoluciones de acceso de este municipio planteadas por el mismo solicitante respecto de otras obras e intervenciones en la localidad.

la finalidad legalmente establecida. De esta forma, su R 255/2020 entiende ajustada a la Ley la solicitud “relativa a convalidaciones de titulaciones de buceo profesional tramitadas”, y la anterior R 88/2017, dirigida a la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria sobre diferentes contenidos de carácter normativo y sobre su organización, servicios y procedimientos, pues “aunque cuantitativamente extensos”, conectan “directamente con la finalidad perseguida por la LTAIP que, tal y como ha quedado reseñado es someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones públicas, cómo se manejan los fondos públicos y bajo qué criterios actúan las instituciones públicas”³⁰⁹. Interesa llamar la atención sobre cómo el Comisionado canario, siguiendo la interpretación mantenida por la autoridad estatal, aunque a diferencia de otras autoridades autonómicas³¹⁰, identifica la finalidad propia del derecho de acceso reconocido por la LTAIPBG con los términos en los que esta queda establecida en su Preámbulo, que “los ciudadanos puedan conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones”³¹¹, lo que supone desconocer que pueden existir otras razones que lleven a una persona a formular legítimamente una petición de acceso, como, por ejemplo, el desarrollo de una tarea investigadora o, incluso, la obtención de información para el ejercicio de sus derechos³¹². Ahora bien, debe advertirse que esta interpretación del CTBG, seguida por la autoridad canaria como se aprecia con claridad en la citada R 88/2017, es cuestionada por la

³⁰⁹ La misma información se había pedido a la Universidad de La Laguna, destacando la R 87/2017 que “está claro que esta Universidad ha realizado un esfuerzo en favor de la transparencia contestado las cuestiones planteadas y aportando documentación anexa, sin perjuicio de no haber culminado el proceso de entrega de la información al solicitante”, toda vez que parte de ella se entrega al Comisionado y no es de su competencia “realizar esa entrega sino ser garante del ejercicio de este derecho de acceso a la misma en los términos previstos en la LTAIP y de que la información se aporte al solicitante. Por tanto, es la Universidad de La Laguna la que ha de entregar al reclamante la información solicitada, motivo por el cual se ha de estimar la reclamación”.

³¹⁰ Significativamente del CTPDA que acepta como finalidad propia del ejercicio del derecho la realización de una labor investigadora (RR 143/2019 y 57/2021).

³¹¹ Como puede comprobarse en las RR del CTBG, entre otras, 251/2021, 266/2021, 271/2021, 272/2021, 317/2021 o 439/2021, en las que acepta la existencia de una desviación de la finalidad propia de la LTAIPBG, o en las RR 136/2021, 220/2021, 230/2021 y 246/2021 en las que, por el contrario, rechaza su existencia.

³¹² Esta interpretación del CTBG fue valorada críticamente, entre otros autores, por J. L. BELTRÁN AGUIRRE (“Capítulo V, El procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Regulaciones especiales”, en la obra por él coordinada *Transparencia y acceso a la información pública, Estudio teórico-práctico de las Leyes forales 5/2018, de 17 de mayo y 2/2018, de 13 de abril, op. cit.*, pp. 193-200).

Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de noviembre de 2020 (1519/2020)³¹³, ante lo que, como he expuesto en un trabajo anterior³¹⁴, cabe esperar que el consejo estatal matice su posición, lo que, hasta fecha muy reciente, no parece que empiece a producirse³¹⁵.

Finalmente, conviene insistir, al igual que lo hace el Comisionado, en la necesidad de que la causa de inadmisión solo recaiga, en su caso, sobre aquella parte de la información afectada por ella³¹⁶, así como que sea aplicada “de manera restrictiva y, cuando sea aplicable”, exprese “los motivos que lo justifiquen”³¹⁷, de ahí que no falten supuestos, como el representado por la R 395/2020, en el que el Comisionado, aun cuando considera que puede existir un uso abusivo del derecho, reconoce que carece de los argumentos suficientes para su estimación³¹⁸.

³¹³ El Tribunal declara haber lugar al recurso de casación interpuesto contra la Sentencia de la Audiencia Nacional de 27 de mayo de 2019 (JUR 2019/200672), que confirmaba la Sentencia 94/2018 del JCCA, n.º 2, de 9 de julio de 2018, avalando así Resolución del CTBG 333/2017, que negaba al solicitante el listado de la correspondencia que había enviado y recibido durante su permanencia en el Centro Penitenciario Madrid VI porque, “aunque sea información pública”, difícilmente puede incardinarse dentro de la finalidad citada, persigue un mero interés privado. Para el alto tribunal, sin embargo, nada se opone a que esa finalidad “no pueda encontrar apoyo en el Preámbulo de la Ley, sin perjuicio además de que una solicitud ‘por razones de interés privado legítimo’ puede ‘contribuir -de forma indirecta si se quiere- a esa finalidad de la LTAIBG’”. Pero, además, la interpretación del consejo no encuentra fundamento en las disposiciones que regulan el ámbito de aplicación de la Ley, su objeto y límites al derecho. Aunque el Tribunal no se adentra en la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) “porque no es citada como tal en la sentencia impugnada ni en ninguna de las resoluciones de las que trae causa”, advierte que “como hipótesis podría plantearse que la denegación del CTBG del acceso a la información pública encuentra respaldo” en ella, “pues al fin y al cabo, en dicha causa de inadmisión aparece citada ‘la finalidad de la ley’”, y “el motivo determinante de la denegación... consistió en que el interés privado que guía al recurrente no tiene encaje, de acuerdo con la sentencia impugnada y la resolución del CTBG, con las ‘finalidades’ de la LTAIBG expresadas en su preámbulo”, argumento, sin embargo, que, como decimos, rechaza.

³¹⁴ “El derecho de acceso a la información pública: algunas cuestiones sobre las que reflexionar ante una posible modificación de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, *en prensa*.

³¹⁵ De hecho, M. A. BLANES CLIMENT pudo escribir en su *Blog de Transparencia y Gobierno Abierto*, el 17 de abril de 2021, que “Transparencia ignora al Supremo por considerar abusivas las solicitudes de información que tienen un interés particular”, ofreciendo, como ejemplos de ello, las RR del CTBG 763/2020 y 772/2020.

³¹⁶ De tal forma que se entregue aquella parte de la información no afectada por ella, supuestos de los que resulta ejemplificativa la R, entre otras, 245/2021.

³¹⁷ RR, a título puramente ejemplificativo, 255/2020, 382/2020, 437/2021, 438/2021, 439/2021 o 440/2021.

³¹⁸ Así, en una solicitud formulada al Ayuntamiento de Tías sobre “expedientes de licencias, actos comunicados, disciplina urbanística y paralización o precinto de obra”, el Comisionado concluye que “el

2. La tramitación

La tramitación de la solicitud de acceso se regula con carácter básico en la LTAIPBG en términos que, en algunos extremos, desarrolla la Ley canaria. Lo más habitual es que el sujeto que instruye el procedimiento sea una entidad incluida en el ámbito de aplicación de la LPAC, en cuyo caso regirán supletoriamente sus previsiones.

En la instrucción de este procedimiento han de destacarse los siguientes trámites.

A) La remisión de la solicitud a un sujeto distinto de aquel al que se dirige

Los artículos 19 LTAIPBG y 44 LTAIPC prevén esta remisión en dos hipótesis diferentes:

a) La solicitud tiene por objeto información que no obra en su poder

El artículo 19.1 LTAIPBG, y en el mismo sentido el 44.1 de la disposición canaria, establece, para los casos en los que la solicitud recaiga sobre información que “no obre en poder del sujeto al que se dirige”, su remisión “al competente, si lo conociera”, informando “de esta circunstancia al solicitante”. De no conocerlo, la inadmitirá, como ya hemos expuesto, en aplicación del artículo 18.1.d) LTAIPBG, indicando en la resolución, como determinan los artículos 18.2 LTAIPBG y 44.2 LTAIPC, “el órgano que, a su juicio, es competente para conocer de la solicitud”. Alguna Ley autonómica, lo que no hacen ni la LTAIPBG ni la LTAIPC, reconoce expresamente la posibilidad de que esa entidad u órgano al que se dirige la solicitud resulte “competente para satisfacer parcialmente la demanda de acceso a la información”, en cuyo caso “deberá responder en relación con dicha parte”, remitiendo al que lo sea “aquella otra sobre la cual es incompetente”³¹⁹. Aunque nada se disponga por estas normas, esta ha de ser la solución procedente en aplicación del régimen que establecen.

En los supuestos de aplicación de esta norma, el plazo para resolver y notificar computará, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 21.3.b) LPAC, “desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver”. La Ley canaria, acertadamente, determina

reclamante puede estar incurriendo en un uso abusivo del derecho de acceso, siendo imposible para este comisionado realizar una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos que justifiquen ese uso abusivo al no contar con la información solicitada”.

³¹⁹ Es el caso del artículo 38.3 de la Ley foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, Acceso a la Información pública y Buen Gobierno.

en su artículo 44.1 el plazo, “no superior a cinco días”, en el que el órgano al que se ha dirigido la solicitud debe proceder a la remisión que le ordena la norma, colmando así la laguna de la LTAIPBG en este punto. No dispone, sin embargo, como no lo hace tampoco la disposición estatal, aquel con el que cuenta el que ha de resolver para comunicar al solicitante el tiempo máximo de duración del procedimiento y el sentido, llegado el caso, de un posible silencio administrativo, rigiendo, por tanto, el de diez días establecido en el artículo 21.4 LPAC. Tampoco, finalmente, las Leyes, ni la estatal ni la canaria, determinan el plazo en el que el sujeto al que se dirige la petición de acceso ha de comunicar al solicitante su remisión a otro diferente, tal y como le imponen, respectivamente, sus artículos 19.1 y 44.1. Cabe esperar que un próximo desarrollo reglamentario de la LTAIPC aclare estos extremos en garantía del propio ejercicio del derecho de acceso. El de la Ley estatal, actualmente en tramitación y en la versión que, en estos momentos, conocemos, lo hace³²⁰, aunque esta será una disposición aplicable exclusivamente, salvo en algunas previsiones muy concretas, a la Administración General del Estado y su sector público, al carecer de la condición de norma básica³²¹.

Aunque no son muchas las ocasiones en las que el Comisionado canario se ha encontrado con solicitudes incursas en el presupuesto de hecho de los artículos 19.1 LTAIPBG y 44.1 LTAIPC, sí ha tenido oportunidad de destacar la obligación de la entidad u órgano que no dispone de la información de remitirla a quien la tiene³²², así como la necesidad de informar al

³²⁰ Artículo 18.2 y 3. No establece, sin embargo, el plazo en el que se tiene que comunicar al solicitante la remisión de su petición a un sujeto distinto de aquel al que él la ha dirigido, lo que ha hecho notar el Consejo de Estado en su dictamen 344/2019, de 27 de junio, en el que advierte sobre la necesidad de su previsión.

³²¹ Tan solo sus artículos 12, 13 y 14 relativos a las obligaciones de publicidad activa de determinados sujetos, cuentan con tal carácter (artículo 2 y disposición final primera).

³²² Así lo ha considerado en su R 91/2020 en una solicitud de información al Cabildo de Tenerife sobre el importe pagado “por la compra de una partida de ganado que se envió a Senegal en el año 2011”, en la que el Comisionado considera que “al no poseer la corporación local la información solicitada, tiene la obligación de remitir la solicitud de la ahora reclamante a la empresa TRAGSA”, a “los efectos de que pueda cumplir con sus obligaciones legales en materia de derecho de acceso a la información, informando de ello a la solicitante”. En el mismo sentido, la R 489/2021, en una petición de información sobre el “proceso de selección de psicólogos en el marco del Programa de Implementación de un Sistema de Periciales Psicológicas específico para mujeres y menores víctimas de violencia sexual”, estima incorrecta la actuación de la Consejería competente que facilitó al reclamante “la parte de la documentación solicitada que obraba en su poder”, entendiéndolo, respecto del resto, que “el reclamante debe solicitarla al Colegio Oficial de Psicología de Santa Cruz de Tenerife”. La Consejería, “al tener conocimiento de que parte de la información solicitada no obraba en su poder sino en el referido Colegio Oficial de Psicología o en el Instituto de Medicina Legal de Santa Cruz de Tenerife, una vez recibida la solicitud de información debió remitir la misma al órgano competente e informar de ello al solicitante”.

solicitante sobre ello³²³. El CTBG, por su parte, viene insistiendo en otra nota fundamental para la “correcta aplicación” del artículo 19.1 LTAIPBG, y por consiguiente de la LTAIPC; que ese tercero al que se remite la solicitud se encuentre “dentro del ámbito de aplicación de la LTAIBG”, pues “lo contrario, sería tanto como remitir una solicitud de información a un organismo que no se encuentra vinculado por la norma y que, por lo tanto, no está obligado a tramitar y resolver la solicitud de información”³²⁴.

Incumplida la obligación establecida en los artículos 19.1 LTAIPBG y 44.1 LTAIPC, y planteada reclamación ante la autoridad de control, procede, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 119.2 LPAC³²⁵ y como ha señalado la Audiencia Nacional en su Sentencia de 12 de febrero de 2018 (7/2018)³²⁶, la retroacción del procedimiento seguido en vía de petición al objeto de que se proceda a su envío al órgano competente. No parece este, sin embargo, el criterio del Comisionado canario que, a diferencia de lo acordado por otras autoridades de control, como la andaluza³²⁷, opta, como figura en su R 91/2020, por “estimar parcialmente la reclamación” y requerir al órgano competente para que proceda a reenviar la información a aquel que la tiene en su poder. Es una posición similar a la mantenida, con carácter general, por el CTBG que, no obstante, aclara que la estimación se produce “por motivos formales” y “con retroacción de las actuaciones”³²⁸.

b) La solicitud versa sobre información elaborada o generada por un sujeto distinto de aquel al que se dirige

³²³ En tal sentido, R 78/2018.

³²⁴ Como puede apreciarse en sus RR, por ejemplo, 450/2017 o 523/2017 y RT 320/2017.

³²⁵ Norma que dispone que “cuando existiendo vicio de forma no se estime procedente resolver sobre el fondo se ordenará la retroacción del procedimiento al momento en el que el vicio fue cometido, sin perjuicio de que eventualmente pueda acordarse la convalidación de actuaciones por el órgano competente para ello, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 52”.

³²⁶ Sentencia que confirma, en apelación, la Sentencia 136/2017 del JCCA, n.º 9, que declaró conforme a Derecho la RT 302/2016, del CTBG, que así lo había acordado.

³²⁷ Que decide, efectivamente, la retroacción de actuaciones como puede comprobarse, por ejemplo, en sus RR 26/2019, 191/2020 o 192/2020.

³²⁸ RR, entre las más recientes, 248/2021, 311/2021 o 481/2021.

Los artículos 19.4 LTAIPBG y 44.3 LTAIPC establecen, de otra parte, el reenvío de la solicitud a un sujeto distinto de aquel al que se dirige, en los supuestos en los que la información objeto de la misma, aun encontrándose en su poder, “haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro” para que sea este el “que decida sobre el acceso”. Es la que se conoce como “regla de autor”, desigualmente valorada por la doctrina³²⁹ y que, a juicio de la autoridad de control estatal, tiene como objetivo el de “preservar la capacidad de decisión sobre el acceso a la información solicitada del organismo o entidad que la haya elaborado en parte o en su integridad”³³⁰. Con independencia de la valoración que pueda merecer, cabe advertir, como ya destacué en otro lugar, sobre su falta de sintonía con el propio concepto de información pública, objeto del derecho de acceso, que ofrece el artículo 13 LTAIPBG, y en los mismos términos el 5.a) de la norma canaria, por referencia a “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”³³¹.

Debe repararse en que el artículo 44.3 LTAIPC, a diferencia de lo que hace en su apartado primero, no establece el plazo en el que ha de cumplirse con esta obligación. Sí impone en cambio, lo que no hace el artículo 19.4 de la Ley estatal, aunque el CTBG nunca haya dudado sobre su exigencia³³², la obligación de informar “de esta circunstancia al solicitante”.

No hemos encontrado ninguna resolución del Comisionado canario en la que la solicitud en el origen de la reclamación se encontrara en la situación descrita en los artículos 19.4 LTAIPBG y 44.3 LTAIPC. No obstante, puede destacarse, como resulta de una consolidada doctrina del

³²⁹ En términos críticos con la misma se han manifestado, por ejemplo, S. FERNÁNDEZ RAMOS y J. M.ª PÉREZ MONGUIÓ (*Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno, Ley 19/2013, de 9 de diciembre, op. cit.*, p. 222), J. MESEGUER YEBRA (“El procedimiento administrativo para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública”, *op. cit.*, pp. 22-23) o M. A. BLANES CLIMENT (*La transparencia informativa de las Administraciones Públicas*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2014, p. 292). Una valoración más positiva ha efectuado, sin embargo, E. GUICHOT (“Derecho de acceso a la información pública”, en GAMERO CASADO, E., (dir.), FERNÁNDEZ RAMOS, S. y VALERO TORRIJOS, J., (coords.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 565).

³³⁰ Como ya señalara en su R 547/2016.

³³¹ “Capítulo Cuarto. El ejercicio del derecho y el régimen de impugnaciones”, *op. cit.*, pp. 631.

³³² En tal sentido, RR, entre otras, 321/2017, 329/2017, 483/2018 y 538/2017.

CTBG y del resto de autoridades de control, que estamos ante “un trámite obligatorio”³³³ que ha de desarrollarse “de oficio”³³⁴ en el momento “en el que se tramitó la solicitud de información”³³⁵. También se destaca que, “en buena lógica”, la remisión prevista en el artículo 19.4 LTAIPBG “no puede llevar a derivar al solicitante a un organismo..., al que no le es de aplicación la LTAIBG”, lo que, en último término, “implicaría que la solicitud quedara sin respuesta”³³⁶. Una interpretación cuestionada, no obstante, por algún pronunciamiento judicial en términos que resultan, desde luego, muy discutibles desde el propio concepto de información pública que las normas recogen³³⁷.

Ante la infracción de la regla prevista en los artículos 19.4 LTAIBG y 44.3 LTAIPC procede, como indicábamos en el análisis de sus apartados 1º, que se declare la retroacción del procedimiento al momento en el que debió darse cumplimiento a este trámite. Una retroacción de actuaciones que el consejo estatal acompaña de una “estimación formal” de la reclamación³³⁸. Ignoramos cuál sería el pronunciamiento del Comisionado, pues, como decimos, no hemos encontrado ninguna resolución en la que se produzca la aplicación de estos preceptos.

³³³ R del CTBG, entre otras, 538/2017.

³³⁴ Como destaca, al igual que otras muchas, la R del CTBG 129/2017.

³³⁵ RR del CTBG, por ejemplo, 538/2017 o 308/2018.

³³⁶ En tal sentido, RR del CTBG 547/2016, 752/2018, 179/2021 o 182/2021.

³³⁷ Concretamente por la SJCCA, núm. 11, de 5 de febrero de 2018 (17/2018,) que anula la R 547/2016 del CTBG que había estimado la reclamación presentada contra la decisión del entonces Ministerio de Economía, Industria y Competitividad que remitía al solicitante al “Laboratorio europeo de Biología Molecular”, organismo extranjero al margen de las previsiones de la LTAIPBG, e impuesto al Ministerio la entrega de la información. Considera el Juzgado que la norma “ha querido contemplar la especificidad del supuesto en que la información objeto de la solicitud obra en poder del sujeto al que se dirige pese a haber sido elaborada en su integridad o parte principal por otro. Y lo ha hecho disponiendo con carácter preceptivo... que la decisión sobre el acceso recaiga única y exclusivamente en quien ha elaborado tal información, previa remisión al mismo de la solicitud”. Una interpretación diferente “no solo supondría desconocer tal exigencia legal sino, en la práctica, desvirtuar el ámbito subjetivo de aplicación de la LTAIBG contemplado en su artículo 2”, al “extender sin limitación alguna el acceso a la información pública a toda aquella documentación de la que dispongan los incluidos en tal ámbito con independencia de su procedencia y autoría”. La Sentencia de la Audiencia Nacional dictada en el recurso de apelación 39/2018 lo estima, aunque sin entrar en esta cuestión, toda vez que lo hace al aceptar la alegación del Abogado del Estado de que la reclamación ante el CTBG fue presentada fuera de plazo, por lo que el recurso contencioso-administrativo debió ser inadmitido por extemporaneidad en la presentación de la reclamación.

³³⁸ En tal sentido, y entre otras, RR 87/2016, 61/2017, 129/2017, 363/2017 y 86/2019.

B) La audiencia a terceros

El artículo 19.3 LTAIPBG, y en términos coincidentes el 45 de la Ley canaria, establece un trámite de audiencia cuando "la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados"³³⁹, para que, en un plazo de quince días³⁴⁰, "puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas". El segundo de los preceptos aclara que el solicitante, "simultáneamente a la concesión de la audiencia", deberá "ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación"³⁴¹. Algunas disposiciones autonómicas completan este régimen con previsiones que presumen, ante la falta de alegaciones de los terceros, su disconformidad con el acceso a la información solicitada³⁴², permiten su posible omisión "cuando el solicitante acredite la conformidad de los terceros afectados"³⁴³ o reconocen, tras las alegaciones de estos terceros, un trámite de audiencia al solicitante de información³⁴⁴.

El Comisionado destaca, como no podía ser de otra manera, la importancia y obligatoriedad de este trámite si el acceso a la información solicitada "se considera susceptible

³³⁹ S. FERNÁNDEZ RAMOS ha analizado los diferentes problemas que el trámite plantea partiendo de la propia determinación de quiénes pueden considerarse terceros afectados debidamente identificados ("El trámite de alegaciones por parte de terceros en el derecho de acceso a la información pública", *Revista Española de la Transparencia*, núm. 11/2020, pp. 31-43). Sobre el mismo puede verse también el estudio de M. N. DE LA SERNA BILBAO ("Comentario al artículo 19", TRONCOSO REIGADA, A., (dir.), *Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información pública y Buen Gobierno*, Civitas-Thomson Reuters, Madrid, 2017, pp. 1269-1277).

³⁴⁰ Algunas disposiciones autonómicas establecen un plazo menor, como es el caso de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno de Cataluña, de diez días, añadiendo, previsión que no figura en la Ley estatal, que "el traslado de la solicitud debe indicar los motivos de la solicitud, si se han expresado, pero no es obligatorio revelar la identidad del solicitante" (art. 31), exigencia que también aparece en la Ley cántabra (art. 14.2).

³⁴¹ En aplicación del precepto, el consejo estatal –por ejemplo, en su R 723/2018- viene manifestando que de los "dos límites temporales propuestos", la "correcta interpretación" de la norma impone tomar como referencia final "aquel que se produzca primero en el tiempo por ser más beneficioso para el solicitante", cuyos intereses deben conjugarse con los de los posibles terceros afectados.

³⁴² Así lo hacen la Ley de Transparencia de la Actividad pública de Cantabria (art. 14.2) o la Ley foral de Transparencia, Acceso a la Información pública y Buen Gobierno (art. 39.2).

³⁴³ Como la Ley de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha (art. 32.3).

³⁴⁴ Son los casos de la Ley de Transparencia de la Actividad pública de Cantabria (art. 14.4) o de la Ley foral de Transparencia, Acceso a la Información pública y Buen Gobierno (art. 40).

de poder colisionar” con la protección de datos personales o con algunos de los límites al derecho reconocidos por las propias normas”, al objeto de que esos posibles terceros afectados “puedan alegar si en ellos concurre alguna circunstancia especial que deba ser tomada en consideración en la ponderación” que el órgano que ha de resolver ha de efectuar, como establece el artículo 15.3 LTAIPBG, entre el “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”, o, como dispone el artículo 14.2, en su aplicación “justificada y proporcionada” de los límites al derecho, atendiendo “a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso”³⁴⁵. Esta audiencia no constituye lógicamente “una solicitud de consentimiento” a esos terceros³⁴⁶, pues de ser así, y como ha manifestado siempre el CTBG, su “rechazo, veto o falta de autorización” constituiría “un impedimento absoluto para suministrar la información” sin más argumento que su sola voluntad³⁴⁷. Ahora bien, los artículos 22.2 LTAIPBG y 48.4 LTAIPC sí garantizan a estos terceros que el acceso concedido con su oposición “sólo tendrá lugar” cuando “haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso administrativo sin que se haya formalizado o haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información”. Más adelante volveremos sobre esta previsión.

Ante la omisión del trámite, resultando obligatorio, el Comisionado canario concluye, en un criterio respaldado ya por numerosos pronunciamientos judiciales³⁴⁸, que se debe “retrotraer la solicitud de información pública” a “la fase previa a la realización de la audiencia a terceros prevista en el artículo 45 de la LTAIP para que se realice la misma y se puedan valorar las posibles alegaciones con carácter previo a la resolución de la solicitud de acceso”³⁴⁹.

³⁴⁵ Son muchas las resoluciones que se pronuncian en este sentido. Entre otras, RR 16/2015, 89/2016, 93/2017, 70/2018, 87/2018, 200/2018, 9/2019, 53/2019, 61/2019, 75/2019, 79/2018, 96/2018, 135/2019 o 390/2021.

³⁴⁶ En términos de la R 115/2016 del CTPDA.

³⁴⁷ Según manifiesta la RT 246/2017, expresiva de otras muchas en el mismo sentido.

³⁴⁸ En tal sentido, Sentencias de la Audiencia Nacional de 17 de julio de 2017 (40/2017), 12 de febrero de 2018 (7/2018), 5 de febrero de 2018 (1/2018) y 20 de septiembre de 2019 (37/2019).

³⁴⁹ En términos tomados de la R 144/2017.

C) Otros posibles trámites

Aunque en los expuestos se agotan los trámites establecidos en la LTAIPBG y en la LTAIPC, nada, en principio, se opone, en aplicación de lo dispuesto en la LPAC, al posible cumplimiento de otros trámites siendo una Administración Pública el sujeto requerido a facilitar la información, tales como la petición de informes o la práctica de pruebas que la previsible concurrencia de límites al derecho o de causas de inadmisión puede hacer necesaria para esa motivación de la resolución que la Ley impone en estos casos. Las resoluciones del Comisionado canario, al igual que la de otras autoridades de control, dan cuenta de cómo en estos procedimientos se desarrolla una actividad probatoria, aunque no con ocasión de la celebración del específico trámite de prueba hoy previsto en el artículo 77.2 LPAC³⁵⁰.

3. La resolución

A) Plazo para resolver y notificar

La LTAIPC, a diferencia de otras Leyes autonómicas que lo han reducido, mantiene en su artículo 46.1 “el plazo máximo de un mes” para resolver y notificar previsto en el artículo 20.1 de la Ley estatal. Esta norma sin embargo, lo que no hace la estatal ni la mayoría de las Leyes autonómicas³⁵¹, sí establece, en el apartado segundo de ese mismo precepto, el plazo menor de “diez días hábiles” para las resoluciones de inadmisión “por las causas previstas en las letras a), b), c) y d) del apartado 1 del artículo 43”, estos es, para todas las recogidas en el artículo 18.1 LTAIPBG, salvo la relativa a solicitudes “manifiestamente repetitivas o que tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de la Ley”. Aunque desconocemos las razones que llevaron al legislador canario a excluir, en estos concretos supuestos, la regla general que prevé, puede ser que obedezca a la idea de que ante solicitudes de estas características el sujeto requerido a

³⁵⁰ Como expuse en “Capítulo Cuarto. El ejercicio del derecho y el régimen de impugnaciones”, *op. cit.*, pp 646-7.

³⁵¹ Existen, no obstante, Leyes que, al igual que la canaria, reducen el plazo general para resolver sobre las resoluciones de inadmisión. Así lo hace la Ley de Transparencia de la actividad pública y Participación ciudadana de Aragón que establece un plazo máximo de veinte días (art. 30.2) y la de Transparencia y Participación ciudadana de la Comunidad de Madrid que fija uno máximo “de cinco días hábiles” (art. 42.2). Quizás interese destacar que algunos de los participantes en el trámite de información pública del borrador de reglamento de la LTAIPBG –concretamente, la Red de entidades locales por la Transparencia y la participación de la FEMP-, propusieron que esa futura norma estableciera un plazo abreviado para las resoluciones de inadmisión, sugerencia rechazada por la Dirección General de Gobernanza Pública en su “Valoración de las observaciones recibidas en el trámite de audiencia” al considerar que “no procede alterar el plazo legalmente establecido”.

ofrecer el acceso puede precisar de una labor de análisis de una información, en la mayoría de las ocasiones voluminosas, para la que precisa de un tiempo mayor. Ello es cierto, aunque esta es una circunstancia que no cabe descartar tampoco ante la necesidad de una acción de reelaboración o de decidir sobre la naturaleza auxiliar o no de determinada información.

El plazo computa “desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver”, no, como con carácter general establece la LPAC, desde su llegada al competente para “su tramitación”³⁵². Si la solicitud es recibida por un órgano diferente del que ha de dictar la resolución, deberá remitírsele de oficio. Las Leyes de transparencia, en una imprevisión que debe ser corregida por sus disposiciones de desarrollo, no determinan ningún plazo a los efectos de dicha remisión. El CTBG, en una interpretación plenamente aplicable a los supuestos en los que el acceso se ejerce bajo la cobertura de la norma canaria, recuerda con frecuencia a los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la LTAIPBG, una Administración Pública normalmente, la obligación de realizar cuantas actuaciones sean necesarias para que las solicitudes de acceso lleguen al órgano competente para resolver lo antes posible, pues cualquier retraso “compromete la certeza y predictibilidad del comportamiento que los ciudadanos esperan recibir de la Administración, esto es, compromete el principio de seguridad jurídica –artículo 9.3 CE-; y, por otra parte, no resulta conciliable ni con la letra de la LTAIBG ni con la finalidad perseguida por el legislador”³⁵³. El Comisionado canario aprecia también, en numerosas ocasiones, “dilaciones en la comunicación de los registros públicos” que determinan que no haya transcurrido el plazo existente para resolver, con la consecuencia de no poder presentarse la reclamación, “aun entendiendo que no es responsabilidad del reclamante el hecho de que se produjera un retraso indebido e injustificado”³⁵⁴. Las Leyes estatal y canaria tampoco disponen, como sí hacen otras disposiciones autonómicas³⁵⁵, la necesidad de que se informe al solicitante de la fecha en la que su petición tiene entrada en el registro del órgano

³⁵² Así lo disponía, en el momento de la promulgación tanto de la LTAIPBG, como de la LTAIPC, la LRJAP-PAC de 1992 y, en la actualidad, el artículo 21.3.b) LPAC.

³⁵³ R 137/2021, de 11 de junio, expresiva de otras anteriores en el mismo sentido.

³⁵⁴ En estos términos se pronuncian numerosas resoluciones, como, entre otras, las RR 215/2018, 360/2018, 295/2018, 298/2018, 300/2018, 316/2018, 345/2018 o 358/2018.

³⁵⁵ Lo hacen las Leyes de Transparencia de la actividad pública y Participación ciudadana de Aragón (art. 29) y de Transparencia de la Actividad pública de Cantabria (art. 11.1), así como del Decreto 105/2017, de 28 de julio, de la Comunidad valenciana (art. 55.1). Es también la regla que establece la Ordenanza Tipo de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización de la FEMP (art. 26.4).

competente, exigencia clara, no obstante, en cumplimiento del artículo 21.4 LPAC que establece al efecto un plazo de diez días a contar desde “la recepción de la solicitud iniciadora del procedimiento”.

La autoridad de transparencia canaria, en la que quizás pueda considerarse la expresión de un incumplimiento del plazo para resolver no excepcional, insiste en muchas de sus resoluciones su condición de plazo de obligado cumplimiento, determinante en caso contrario, y aun cuando persista el deber de resolver, de un acto presunto contrario a la solicitud planteada³⁵⁶. No es extraño tampoco que recuerde que el incumplimiento de la obligación de resolver en plazo constituye, en caso de reiteración, infracción grave o muy grave de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 68 de la LTAIPC³⁵⁷, ni que inste a los sujetos concernidos “a agilizar los procedimientos de tramitación de solicitudes de acceso a la información pública para que la respuesta se produzca en plazo”³⁵⁸.

Ese plazo inicial de un mes podrá, como establecen los artículos 20.1 de la Ley estatal y 46.1 de la norma canaria, “ampliarse por otro mes” cuando “el volumen o la complejidad de la información solicitada lo justifiquen”, circunstancia de la que deberá ser informado el solicitante. El Comisionado, tomando como referencia las reglas fijadas por el CTBG en su Criterio Interpretativo 5/2015, de 14 de octubre, sobre “la actuación ante solicitudes de información complejas o voluminosas”³⁵⁹, exige para la validación aplicación de esta ampliación la concurrencia de dos requisitos: que se acuerde antes “del vencimiento del plazo” existente para resolver³⁶⁰, y que queden suficientemente acreditadas esas circunstancias de extensión o

³⁵⁶ En tal sentido, y entre otras, RR 62/2016, 66/2016, 90/2016, 116/2019, 188/2019, 165/2020, 310/2020, 344/2020, 412/2020, 15/2021, 25/2021, 110/2021, 113/2021, 137/2021, 205/2021, 238/2021, 263/2021, 270/2021, 279/2021, 342/2021 o 377/2021.

³⁵⁷ En RR, por ejemplo, 14/2015, 9/2016, 45/2016, 49/2016, 55/2016, 90/2016, 14/2017, 40/2017, 79/2017, 96/2017, 22/2018, 140/2018 o 188/2019.

³⁵⁸ Como hace, entre otras, en sus RR 36/2016, 42/2016, 54/2016, 38/2017 o 79/2017.

³⁵⁹ Como puede comprobarse en su R 20/2017.

³⁶⁰ R 22/2016, que funda su criterio en el artículo 49 de la LRJAP-PAC, en la actualidad, 32.3 de la LPAC, que, efectivamente, dispone que “la decisión sobre la ampliación deberá producirse, en todo caso, antes del vencimiento del plazo de que se trate”.

complejidad de la información que se ha de entregar que constituyen el presupuesto de hecho de la norma³⁶¹.

B) El incumplimiento del plazo. El sentido del silencio y la resolución extemporánea

La LTAIPC, a diferencia de otras Leyes autonómicas³⁶², mantiene en su artículo 46.3 el carácter desestimatorio de la falta de resolución y notificación en plazo establecido por el artículo 20.4 LTAIPBG en la que constituye una de sus decisiones más contestada y controvertida. La opción legal fue valorada, sin embargo, positivamente por el Consejo de Estado en su dictamen 707/2012, de 19 de julio, al Anteproyecto de Ley y cuenta con el respaldo

³⁶¹ La R 295/2021 del CTBG resume en términos precisos la que puede considerarse, en una interpretación compartida por todas las autoridades de control, las condiciones necesarias para la aplicación de esa posible ampliación, al señalar que el Criterio Interpretativo 5/2015 “hace hincapié en que la Ley ciñe a dos únicos supuestos una posible ampliación del plazo: “el volumen de datos o informaciones” y “la complejidad de obtener o extraer los mismos”. “La ampliación debe ser convenientemente justificada y relacionada con el caso concreto y esta justificación habrá de constar de forma motivada”. Se establece así una interpretación restrictiva de esta facultad que este Consejo ya había defendido en resoluciones anteriores insistiendo en la necesidad de que el acuerdo de ampliación quede “debidamente justificado y argumentado” (R 184/2018, de junio), exprese “sus causas materiales y sus elementos jurídicos” (R 34/2018, de 10 de abril), considerando, en consecuencia, contraria a Derecho una ampliación del plazo que “no fue suficientemente argumentada” (RR 98/2017 o 110/2017), no contenga “especificación alguna de las causas que [la] motivan” (R 259/2017) o que, incluso, se basa en motivos diferentes a los legalmente previstos, como la necesidad de efectuar unas “consultas internas”, el hecho “de que la solicitud haya debido ser atendida en un periodo en el que los recursos humanos disponibles puedan haber disminuido” (R 392/2016, de 16 de noviembre) o simplemente, la oportunidad de “disponer de más tiempo para preparar la resolución” (RR 105/2018 o 483/2018).

³⁶² Son los casos, actualmente, de las Leyes de Cataluña, Valencia y Navarra (arts. 35.1, 17.3 y 41.2, respectivamente). Esta era también la opción de la Comunidad aragonesa, pero el artículo 31.2 de su ley reguladora, que así lo establecía, fue declarado inconstitucional.

mayoritario de la doctrina³⁶³, que, en el sentido apuntado por el alto órgano consultivo³⁶⁴, advirtió, desde el primer momento, sobre cómo el silencio positivo no se adecuaba sencillamente a la naturaleza del derecho que, en estos casos, se ejerce, algo de lo que hoy dan buena cuenta las autoridades de control de las Comunidades de Cataluña y Valencia, cuyas Leyes optan por un silencio de esta naturaleza³⁶⁵. En cualquier caso, una modificación en el sentido del silencio solo

³⁶³ Entre otros, E. GUICHOT (“El derecho de acceso a la información pública en el ámbito local”, *El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados*, núm. 18/2015, p. 7, “El acceso a la información ambiental: relaciones entre normativa general y normativa sectorial. En particular, el sentido del silencio y la garantía de la reclamación ante una autoridad administrativa independiente”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 33/2016, pp. 128-149, o “Cuánto hemos avanzado en materia de transparencia”, *op. cit.*, p. 27); S. FERNÁNDEZ RAMOS (“El silencio administrativo en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública: entre el abuso de la administración y el voluntarismo del legislador”, *Revista Española de la Transparencia*, núm. 4/2017, pp. 46-65); L. COTINO HUESO (“Algunas propuestas de mejora de la normativa del derecho de acceso a la información”, *op. cit.*, p. 268); L. RAMS RAMOS (“El procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública”, *op. cit.*, pp. 41-42); o I. MARTÍN DELGADO (“Capítulo III. El derecho de acceso a la información pública”, *op. cit.*, pp. 133-134). Yo misma me manifesté en este sentido en “Capítulo VI: El derecho de acceso a la información: Publicidad pasiva” (E. GUICHOT, (coord.), *Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Tecnos-Instituto García Oviedo, Madrid, 2014, pp. 231-234). No obstante, no son pocos los autores que se han posicionado en términos favorables al establecimiento de un silencio positivo. Son los casos, entre otros, de A. RAMOS DE MOLINS (“Capítulo III, Derecho de acceso a la información pública (arts. 12 a 24)”, DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO, E. y TARÍN QUIRÓS, C., (coords.), *Transparencia y Buen Gobierno, Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, La Ley, Madrid, 2014, pp. 396-397); L. PÉREZ SARRIÓN (“Capítulo V. El derecho de acceso de los ciudadanos a los expedientes y archivos administrativos”, ALMONACID LAMELAS, V., (coord.), *Implantación práctica de la Ley de Transparencia a los Ayuntamientos*, *op. cit.*, pp. 186-187); M. A. BLANES CLIMENT (*La transparencia informativa de las Administraciones Públicas*, *op. cit.*, pp. 283-289 y 656-657); V. ALMONACID LAMELAS (“La administración electrónica que soporta la transparencia: una visión jurídico práctica”, “Capítulo I. Nociones sobre transparencia y Gobierno Abierto. Su aplicación a los gobiernos municipales” en la obra por él coordinada *Implantación práctica de la Ley de Transparencia a los Ayuntamientos*, *op. cit.*, p. 43); J. SIERRA RODRÍGUEZ (“Competencia estatal y silencio administrativo autonómico”, *Actualidad Administrativa. Especial Transparencia y Corrupción*, núm. I, 2019, p. 7); o A. BALLESTEROS MOFFA (“La ausencia de respuesta a las solicitudes de acceso a la información pública: ¿el caballo de Troya de la Transparencia?”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 161/2014, pp. 86-100, y “La inactividad de la Administración frente al “derecho a saber” del ciudadano”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 33/2014, pp. 12-21).

³⁶⁴ Manifestaba, en efecto, que “la solución que el anteproyecto ha adoptado en este punto resulta lógica y adecuada a Derecho”, por cuanto atiende al “especial objeto sobre el que se proyecta el derecho de acceso” y está además “en sintonía con lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 30/1992, que permite que una norma con rango de ley establezca el silencio negativo siempre que concurren ‘razones imperiosas de interés general’”.

³⁶⁵ El Criterio interpretativo del pleno de la GAIP de 7 de enero de 2016, reconocía ya cómo la regla del silencio positivo, “en principio favorable a la ciudadanía, se muestra menos favorable y causa una cierta incompreensión y frustración en las personas interesadas, cuando se dan cuenta de que a pesar de tener con el transcurso de un mes una resolución presunta estimatoria de su solicitud de información, siguen sin tener la información y antes de poder recurrir o reclamar deben volver a recabar la información presuntamente obtenida y esperar treinta días...”. Un diagnóstico que comparte el Consejo de

puede venir ya mediante una reforma de la Ley estatal, después de que el Tribunal Constitucional en su Sentencia 104/2018, de 4 de octubre, declarara, en la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón sobre el artículo 31.2 de la Ley de Transparencia de la Actividad pública y Participación ciudadana de esa Comunidad, que establecía el carácter estimatorio de la falta de respuesta en plazo, la inconstitucionalidad del precepto, al entender que el artículo 20.4 de la LTAIPBG “ha sido dictado legítimamente al amparo de los principios o normas que se insertan en la competencia exclusiva del Estado relativa al establecimiento del ‘procedimiento administrativo común’ (art. 149.1.18 CE)”, siendo disconforme con la norma fundamental la solución contraria por más que pueda ser “más ventajosa o más favorable para el ejercicio del derecho de acceso a la información”³⁶⁶.

Mucho más frecuentes, según se desprende del análisis de las resoluciones del Comisionado, que los supuestos en los que la Administración no resuelve de modo expreso, son aquellos en los que lo hace de forma extemporánea, ofreciendo, por lo general, la información requerida. En estas hipótesis, y si el solicitante ya había reclamado contra la resolución presunta, el Comisionado considerando, en términos que repiten muchas de sus resoluciones, que la finalidad de la LTAIPC es garantizar que “la ciudadanía acceda a la información que obra en poder de la administración y que este acceso se ha hecho efectivo”, concluye que “procede declarar la terminación del procedimiento de reclamación, conforme a lo previsto en el artículo 84 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”³⁶⁷. Lo

Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno que, en sus RR 3/2019, 19/2019 y 28/2019, entre otras, destaca igualmente cómo el silencio positivo “opera con complejidad en la práctica e incluso sus resultados podrían ser contrarios a los intereses del solicitante de la información dejándole en una situación de incertidumbre y de garantías más débil que de mediar un silencio negativo”.

³⁶⁶ Un argumento importante, sin embargo, en el voto particular que formula el Magistrado Conde Pumpido que mantuvo que aun “concibiendo la regla del silencio negativo contenida en el artículo 20.4 de la Ley 19/2013 como norma básica del régimen jurídico de las Administraciones públicas, su condición de ‘mínimo común denominador legislativo’ no debería impedir que las comunidades autónomas, mediante el establecimiento de reglas de silencio positivo, reforzaran el acceso de sus ciudadanos a la información pública y el cumplimiento de la obligación de la Administración de resolver en plazo”.

³⁶⁷ R 79/2017, que se expresa en los mismos términos que otras tanto anteriores como posteriores, como las RR 54/2016, 16/2017, 40/2017, 48/2017, 71/2017, 90/2017, 105/2017, 106/2017, 123/2017, 135/2017, 156/2017, 158/2017, 163/2017, 167/2017, 42/2018, 86/2018, 137/2018, 151/2018, 194/2018, 201/2018, 279/2018, 8/2019, 46/2019, 49/2019, 62/2019, 128/2019, 132/2019, 141/2019, 157/2019, 180/2019, 183/2019, 194/2019, 22/2019, 245/2019, 252/2019, 253/2019, 268/2019, 6/2020, 67/2020, 100/2020, 161/2020, 180/2020, 181/2020, 196/2020, 224/2020, 227/2020, 231/2020, 232/2020, 235/2020, 236/2020, 237/2020, 239/2020, 243/2020, 288/2020, 289/2020, 299/2020, 303/2020,

que es lo mismo, el procedimiento termina, como manifiestan otras resoluciones, “por satisfacción extemporánea de la solicitud de acceso a información”³⁶⁸, “por haber perdido su objeto al quedar acreditada la respuesta a la solicitud formulada”³⁶⁹. Resoluciones más recientes, bajo la probable influencia del CTBG³⁷⁰, proceden, en estos supuestos, a la estimación de la reclamación “por motivos formales”³⁷¹. Tampoco son desconocidos los casos en los que, ante situaciones de esta naturaleza, el propio interesado desiste de la reclamación interpuesta³⁷².

325/2020, 326/2020, 332/2020, 348/2020, 418/2020, 419/2020, 421/2020, 422/2020, 423/2020, 9/2021, 16/2021, 30/2021, 31/2021, 37/2021, 39/2021, 57/2021, 63/2021, 64/2021, 79/2021, 81/2021, 88/2021, 91/2021, 94/2021, 95/2021, 111/2021, 115/2021, 117/2021, 118/2021, 169/2021, 176/2021, 193/2021, 194/2021, 206/2021, 210/2021, 213/2021, 247/2021, 250/2021, 251/2021, 253/2021, 282/2021, 283/2021, 285/2021, 293/2021, 299/2021, 307/2021, 312/2021 o 405/2021.

³⁶⁸ RR, entre otras, 67/2016 o 68/2016.

³⁶⁹ En términos de las RR 270/2018 o 323/2018.

³⁷⁰ La autoridad estatal, en un criterio defendido desde sus primeras resoluciones y que se mantiene hasta la actualidad, procede, en efecto, en estas hipótesis, a “estimar por motivos formales” la reclamación, como puede comprobarse en sus RR, por ejemplo, 297/2021, 308/2021, 309/2021, 313/2021 o 335/2021.

³⁷¹ Es el caso de las RR 11/2018, 15/2018, 25/2018, 30/2018, 44/2018, 60/2018, 74/2018, 82/2018, 105/2018, 113/2018, 115-116/2018, 130/2018, 138/2018, 139/2018, 142/2018, 188/2018, 208/2018, 223/2018, 249/2018, 229/2018, 268/2018, 321/2018, 324/2018, 339/2018, 364/2018, 366/2018, 368/2018, 372/2018, 11/2019, 26/2019, 34/2019, 54/2019, 78/2019, 96/2019, 100/2019, 104/2019, 123/2019, 127/2019, 134/2019, 136/2019, 138/2019, 142/2019, 144/2019, 146/2019, 156/2019, 187/2019, 189/2019, 202/2019, 205/2019, 209/2019, 210/2019, 211/2019, 216/2019, 242/2019, 247/2019, 250/2019, 255/2019, 271/2019, 274/2019, 8/2020, 9/2020, 11/2020, 14/2020, 16/2020, 23/2020, 24/2020, 32/2020, 35/2020, 38/2020, 40/2020, 44/2020, 45/2020, 49/2020, 50/2020, 51/2020, 52/2020, 54/2020, 58/2020, 62/2020, 66/2020, 73/2020, 94/2020, 95/2020, 142/2020, 150/2020, 151/2020, 170/2020, 179/2020, 186/2020, 188/2020, 189/2020, 195/2020, 203/2020, 206/2020, 207/2020, 208/2020, 209/2020, 210/2020, 211/2020, 212/2020, 213/2020, 214/2020, 215/2020, 220/2020, 222/2020, 223/2020, 225/2020, 229/2020, 240/2020, 241/2020, 242/2020, 248/2020, 256/2020, 262/2020, 280/2020, 282/2020, 283/2020, 286/2020, 295/2020, 296/2020, 302/2020, 327/2020, 328/2020, 331/2020, 333/2020, 335/2020, 343/2020, 345/2020, 346/2020, 389/2020, 396/2020, 400/2020, 405/2020, 406/2020, 413/2020, 415/2020, 424/2020, 6/2021, 7/2021, 17/2021, 20/2021, 21/2021, 24/2021, 26/2021, 27/2021, 32/2021, 38/2021, 52/2021, 56/2021, 60/2021, 62/2021, 86/2021, 93/2021, 99/2021, 104/2021, 112/2021, 125/2021, 126/2021, 127/2021, 140/2021, 147/2021, 152/2021, 153/2021, 156/2021, 160/2021, 162/2021, 166/2021, 185/2021, 188/2021, 189/2021, 212/2021, 237/2021, 241/2021, 252/2021, 257/2021, 271/2021, 272/2021, 273/2021, 275/2021, 276/2021, 286/2021, 298/2021, 345/2021, 355/2021, 357/2021, 360/2021, 358/2021, 373/2021, 400/2021, 409/2021, 419/2021, 421/2021 y 422/2021.

³⁷² Las RR, entre otras, 3/2015, 41/2016, 43/2017, 58/2017 o 42/2018 ofrecen ejemplos de ellos.

C) Su contenido

La LTAIPBG no establece el contenido posible de la resolución de acceso. Sí lo hace, en cambio, el artículo 47.1 LTAIPC en los siguientes términos: “La resolución que se adopte podrá inadmitir la solicitud, conceder o denegar el acceso total o parcial y, en su caso, fijar la modalidad de acceso a la información solicitada”. El apartado 2º del precepto, de forma ahora coincidente con el 20.3 de la Ley estatal, impone la motivación de las resoluciones que “inadmitan a trámite las solicitudes”, “denieguen el acceso”, “concedan el acceso parcial”, lo reconozcan “a través de una modalidad distinta a la solicitada” o lo permitan “cuando haya habido oposición de un tercero afectado”. Las resoluciones, además, que otorguen un acceso parcial a la información han de indicar expresamente, como exige el artículo 16 LTAIPBG, “que parte de la información ha sido omitida”. En su interpretación de esta norma, no hemos encontrado ninguna resolución de la autoridad canaria que se pronuncie sobre ella. El CTBG destaca que la resolución, en estos casos, deberá mencionar que “el acceso concedido es parcial (esto es, indicar que parte de la información ha sido omitida) pero no indicar cuál es la información que se ha omitido (es decir, no qué parte de la información ha sido excluida del acceso)”, pues lo contrario, “además de no corresponderse con la literalidad de la Ley, no sería congruente con los motivos que amparan ese acceso parcial, que ciertamente quedaría sin efecto y, por lo tanto, se produciría el perjuicio que se pretende evitar con el mismo, si se identificara la información que no se concede”³⁷³. El artículo 47.3 LTAIPC, en el mismo sentido que el 20.3 de la Ley estatal, establece, finalmente, que “cuando la mera indicación de la existencia o no de la información suponga incurrir en alguna de las limitaciones al derecho de acceso, se pondrá de manifiesto que concurre esta circunstancia para desestimar la solicitud”, previsión sobre la que, en este mismo estudio, reflexiona E. GUICHOT a cuyas consideraciones, por consiguiente, nos remitimos.

El CTBG ha identificado otras determinaciones propias de estas resoluciones, aun cuando no estén expresamente recogidas en la LTAIPBG. Así, la indicación del “titular del órgano que la dicta”³⁷⁴, los recursos disponibles³⁷⁵, y la fecha en la que ha sido dictada, cuya falta “no es compatible con las normas procedimentales que son de aplicación” y resulta además importante

³⁷³ En tal sentido, RR 20/2017 o 354/2017.

³⁷⁴ R 279/2016.

³⁷⁵ Entre otras, RR 570/2018 o 908/2020.

a los efectos de “controlar el cómputo de los plazos de la LTAIPBG”³⁷⁶. Igualmente advierte sobre la necesidad de que en el sujeto obligado a facilitar la información “quede constancia” de “la contestación ofrecida, tanto en lo que respecta a su envío como a su recepción por el interesado”³⁷⁷. Por último, destaca que estas resoluciones “deben ser lo más completas y aclaratorias posibles”³⁷⁸, por lo que “es especialmente importante” que expliquen “correctamente la situación que se plantea, de tal manera que el interesado pueda conocer cómo se estructura y gestiona la información sobre la que se interesa” y, en su caso, “comprender mejor las limitaciones existentes en el suministro de datos”³⁷⁹. Aunque el Comisionado canario no ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre el particular, pueden considerarse determinaciones plenamente aplicables a las resoluciones dictadas por las Administraciones Públicas de esta Comunidad Autónoma en cumplimiento de la LPAC.

D) La notificación

El artículo 47.8 LTAIPC exige, al igual que el 20.1 de la LTAIPBG, que la resolución se notifique “al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado”. Cabe resaltar que estas previsiones solo exigen la notificación a los terceros que la hayan pedido, cuando la regla general establecida en el artículo 40.1 LPAC es la de que se notificarán “las resoluciones y actos administrativos” a “los interesados cuyos derechos e intereses sean afectados por aquéllos”. La disposición canaria, lo que no hace la estatal, aunque nunca se haya dudado sobre su exigencia³⁸⁰, añade que la notificación “indicará los recursos y reclamaciones que procedan contra la misma, el órgano administrativo o judicial ante el que deban interponerse y el plazo para su interposición”. En cuanto al régimen de la notificación habrá de estarse a lo dispuesto en la LPAC como ha reconocido el Comisionado canario que, por ejemplo, y de acuerdo con lo dispuesto en su 43.2, ha considerado correctamente rechazada la notificación efectuada por

³⁷⁶ RR 237/2016, 262/2016, 277/2016, 316/2016, 110/2017 y 646/2018.

³⁷⁷ RR 279/2016, 220/2017 o 348/2017.

³⁷⁸ R 538/2016.

³⁷⁹ R 497/2016. De esta forma, y en una interpretación avalada judicialmente, no ha dudado en anular contestaciones de “escasa claridad”, que no ofrecen realmente al reclamante una respuesta sobre lo solicitado, como ocurrió en el caso examinado por la RT 416/2017, confirmada por la SJCCA, n.º 7, de 29 de marzo de 2019 (42/2019) que lo es, a su vez, por la SAN de 10 de diciembre de 2019 (32/2019).

³⁸⁰ RR del CTBG, entre otras, 11/2016, 7/2017, 113/2017 o 26/2019.

medios electrónicos, en la medida en que el solicitante no accedió a ella en el plazo de diez días que dispone que la norma³⁸¹.

³⁸¹ R 392/2020.

VII. LA MATERIALIZACIÓN DEL ACCESO

Varias cuestiones de interés se concitan en torno a la materialización o acceso efectivo a la información reconocida, materia regulada con carácter básico por la LTAIPBG y objeto de desarrollo, en algunos de sus extremos, por la LTAIPC.

1. Modalidades de acceso: la “vía electrónica” como regla general

Los artículos 22.1 LTAIPBG y 48.1 LTAIPC son claros en su opción por la vía electrónica como regla general. El acceso, disponen ambas disposiciones, "se realizará preferentemente por vía electrónica salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio", petición que en principio, y como dispone el artículo 48.2, deberá atenderse "a menos que no sea posible, resulte excesivamente gravosa para el sujeto obligado y exista una alternativa más económica y fácilmente accesible para el solicitante", lo que, en su caso, deberá motivarse como impone el artículo 47.2.d), pues en ausencia de ella, y como manifiesta el Comisionado, la información "debe otorgarse en la modalidad solicitada por el reclamante"³⁸². El artículo 48.3 completa este régimen al señalar que "la consulta directa de las fuentes de información, así como el acceso al lugar donde la información está depositada, podrán denegarse cuando las condiciones de seguridad del lugar y de custodia y preservación de los documentos o de los soportes originales de la información no lo permitan".

El Comisionado de Transparencia ha tenido oportunidad de pronunciarse en diversas ocasiones sobre el cambio en la modalidad de acceso elegido por el solicitante, resultando de interés su afirmación, contenida en varias de sus resoluciones, de que "para estos cambios del modo de entrega preferente, se ha de mediar con el reclamante la aceptación de cualquier otro tipo de acceso diferente al solicitado"³⁸³. En realidad, se trata de una exigencia no prevista ni en la LTAIPBG ni en la LTAIPC, pues estas disposiciones reconocen a la Administración la potestad para decidir unilateralmente sobre un cambio en la modalidad del acceso siempre que concurren las circunstancias establecidas en sus artículos 22.1 y 48.1, respectivamente, que, en modo alguno, subordinan esa posibilidad a una previa mediación con el sujeto afectado, de ahí que sea más correcta la simple manifestación, contenida en otras resoluciones, de que "en caso

³⁸² R 76/2021.

³⁸³ Así lo afirman sus RR 62/2016, 63/2016, 65/2016, 66/2016, 67/2016, 68/2016 y 86/2016 en diversas reclamaciones planteadas frente al Cabildo de La Gomera.

de que no se estime posible la forma solicitada, deberá optarse por un sistema menos gravoso que el otorgado y que sea económica y accesible para el reclamante”³⁸⁴.

Finalmente, debe destacarse que la Ley prevé expresamente, a diferencia de la estatal, la posible obtención de copias. Lo hace su artículo 49 en los siguientes términos: “El reconocimiento del derecho de acceso conllevará el de obtener copias de los documentos solicitados, salvo en los supuestos en los que no sea posible realizar la copia en un formato determinado debido a la carencia de equipos apropiados o cuando, por su cantidad o complejidad, conlleve un coste desproporcionado para la Administración, o pueda vulnerar derechos de propiedad intelectual”.

2. Momento en el que ha de ofrecerse el acceso

A) Su inmediatez como regla general

El acceso, como disponen los artículos 22.1 LTAIPBG y 48.1 LTAIPC, ha de concederse “en el momento de la notificación de la resolución”. La información, además, como resulta de estos preceptos, ha de entregarse directamente al solicitante³⁸⁵, de ahí el firme rechazo del Comisionado a esa práctica, no infrecuente a tenor de sus resoluciones, consistente en su envío a la propia entidad de control en el transcurso del procedimiento de reclamación. La LTAIPC, señala a este respecto su R 19/2017, exponente de otras muchas en el mismo sentido, “garantiza

³⁸⁴ Circunstancias que el Comisionado entendió que no concurrían en el supuesto analizado por la R 20/2017 que se pronuncia sobre una solicitud de diferente información contractual efectuada al Cabildo del Hierro “en formato electrónico y a su dirección institucional”. A cambio, se le había indicado que la información se encuentra a su disposición “de lunes a viernes, en horario de 09.00 a 13.00 horas”, respuesta con la que, a juicio del Comisionado, el Cabildo incumple “el procedimiento del derecho de acceso a la información y las condiciones para proporcionar el acceso, ya que dificulta claramente el ejercicio ciudadano del derecho de acceso a la información al hacer muy gravosa para el mismo ejercitar la forma de acceso otorgada”. Una modalidad similar de acceso a la información había establecido la Mancomunidad de Municipios Centro-Sur de Fuerteventura, prohibiendo además la reproducción de la información fuera de sus dependencias en su supuesto, sin embargo, avalado por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 8 de enero de 2021 dictada en el recurso n.º 173/2019.

³⁸⁵ De ahí que el Comisionado haya considerado, como lo ha hecho en su R 52/2017 ante una solicitud de información sobre los costes y subvenciones de la “Feria Sembrando Color” formulada al Ayuntamiento de Puerto del Rosario, que el procedimiento previsto en la LTAIP ha sido obviado por la entidad reclamada, que ha recurrido a “un sistema de acceso a la información indirecto y limitado respecto a la solicitud directa de información”, al pretender que tuviera lugar “a través de la información suministrada vía Consejo Municipal de Participación Ciudadana, cuya finalidad es otra”. La información se ha solicitado al Ayuntamiento y se tiene que responder “con la documentación” que de ella exista.

el derecho de acceso a la información pública formulado por los ciudadanos solicitando a los sujetos obligados la información que estimen; y éstos quedan obligados a remitirla directamente a la persona que, por vía del ejercicio de derecho de acceso, haya manifestado su interés en conocerla. No es función del Comisionado de Transparencia operar como receptor o transmisor de esta información pública, sino velar por el cumplimiento del ejercicio de este derecho de acceso a la misma en los términos previstos en la LTAIP y que la información llegue al ciudadano solicitante por parte del órgano reclamado”. En los supuestos en los que, aun así, la recibe, requiere al órgano o entidad correspondiente para que haga entrega de la información del reclamante, y le envíe a él la copia³⁸⁶. En algún caso, incluso, anuncia que procederá a la devolución de la que indebidamente se le ha enviado³⁸⁷.

Cabe destacar, de otra parte, la falta de previsión de la LTAIPBG sobre cuándo se ha de producir, efectivamente, el acceso a la información en los supuestos en los que es reconocido, no en vía de petición, sino por la autoridad de control que decide sobre la reclamación interpuesta. La LTAIPC, una de las pocas disposiciones autonómicas que se pronuncian sobre el particular, remite expresamente a lo que determine el Comisionado en su resolución que, como señala su artículo 56.2, “cuando estime la reclamación”, deberá establecer “la información o documentación a la que puede acceder la persona interesada, la modalidad de acceso y, en su caso, el plazo y las condiciones del mismo”. El estudio de sus resoluciones permite comprobar que, por lo general, el plazo otorgado al efecto es de quince días hábiles³⁸⁸, aunque no faltan, de forma muy excepcional desde luego, resoluciones que establecen el más amplio de veinte³⁸⁹,

³⁸⁶ RR, entre otras, 1/2016, 42/2016, 69/2016, 74/2016, 75/2016, 76/2016, 84/2016, 86/2016, 3/2017, 96/2017, 118/2017, 93/2018, 159/2018, 172/2018, 204/2018, 205/2018, 234/2018, 250/2018, 338/2018, 342/2018, 374/2018, 9/2019, 41/2019, 48/2019, 74/2019, 84/2019, 88/2019, 92/2019, 108/2019, 116/2019, 122/2019, 175/2019, 231/2019, 33/2020, 57/2020, 71/2020, 153/2020, 336/2020, 344/2020, 370/2020, 8/2021, 10/2021, 25/2021, 68/2021, 82/2021, 102/2021, 114/2021, 170/2021, 183/2021, 212/2021, 239/2021, 249/2021, 274/2021, 414/2021, 420/2021 o 425/2021.

³⁸⁷ En tal sentido, R 75/2016.

³⁸⁸ Es el plazo por el que optan la generalidad de sus resoluciones, como puede comprobarse, pues no parece que tenga sentido la exposición de la lista completa, en las RR 4/2019, 10/2019, 98/2019, 185/2019, 10/2020, 22/2020, 25/2020, 42/2020, 55/2020, 70/2020, 85/2020, 110/2020, 165/2020, 200/2020, 250/2020, 285/2020, 315/2020, 385/2020, 404/2020, 10/2021, 15/2021, 80/2021, 100/2021, 110/2021, 120/2021, 145/2021, 205/2021, 225/2021, 310/2021, 380/2021, 402/2021, 420/2021, 425/2021 o 489/2021.

³⁸⁹ RR 94/2018 o 101/2018.

e, incluso, un mes³⁹⁰, o el más reducido de diez días³⁹¹. No obstante, se puede afirmar que el plazo de quince días, que es el que otorgan todas las resoluciones dictadas en 2021, se ha consolidado como una regla general que hace abstracción tanto del sujeto llamado a ofrecer la información –cuando lo cierto es que no todos disponen de los mismos medios para su entrega³⁹²–, como del contenido y envergadura de esta³⁹³, opción con la que el Comisionado canario se separa del criterio mantenido por otras autoridades de control que claramente atienden a estas circunstancias que, quizás, merezcan, en efecto, consideración³⁹⁴. Y es que no

³⁹⁰ R 1/2016.

³⁹¹ RR 56/2017 o 153/2017.

³⁹² En efecto, el Comisionado fija el mismo plazo en resoluciones que se pronuncian sobre solicitudes de acceso dirigidas a obtener información de la Administración autonómica (por ejemplo, RR 90/2021, 145/2021, 184/2021, 205/2021, 233/2021 o 489/2021), o municipios de los que por sus dimensiones, como es el caso del de Las Palmas de Gran Canaria (RR 98/2021, 120/2021 o 392/2021), cabe, en principio, presumir que cuentan con los medios necesarios para entregar la información, que en las dirigidas a municipios de menor tamaño, como pueden ser los de Tías (R 109/2021), Candelaria (R 135/2021), Santa Lucía de Tirajana (R154/2021) o Yaiza (R 489/2021) que, quizás, dispongan de menos recursos y, por consiguiente, de menores facilidades para ello .

³⁹³ Es también evidente que el alcance de la información que se pide es muy diferente como puede comprobarse, igualmente, en las resoluciones de 2021. No es, naturalmente, lo mismo que se quiera “conocer la fecha de inicio de unas obras públicas por un municipio (R 167/2021) o el expediente por el que se otorgan subvenciones directas a dos municipios (R 208/2021), a que se pretenda que se informe sobre las declaraciones de compatibilidad otorgadas en diferentes servicios médicos de centros hospitalarios de la Comunidad (R 233/2021), “los recursos económicos y logísticos empleados por el Gobierno de Canarias que destina en cada isla a favorecer y ayudar a las personas a las que se les encomienda permanecer en aislamiento o guardar cuarentena con el fin de evitar contagios por Sars-Cov-2” (R 249/2021) o “listado de perceptores de cantidades en concepto de productividad y servicios extraordinarios en el mes de mayo de 2021” solicitado a la Universidad de La laguna (R 388/2021).

³⁹⁴ Así lo hace, por ejemplo, el CTPD de Andalucía. Aunque sus resoluciones nunca explicitan las razones que le llevan a decantarse por el plazo de diez o quince días por el que, con carácter general, optan, se aprecia que el más breve suele establecerse en las ocasiones en las que es la Administración de la Junta de Andalucía es el sujeto llamado a ofrecer la información (por ejemplo, RR 378/2021 o 393/2021), o bien Corporaciones locales de las que cabe presumir –es el caso de las Diputaciones o de Ayuntamientos de capitales de provincia o de ciertas dimensiones (RR, entre otras, 372/2021 o 702/2021)–, que cuentan con recursos suficientes para facilitar la información, mientras que el de quince días aparece sin embargo, en la generalidad de los casos, en resoluciones dictadas en respuesta a reclamaciones interpuestas frente a municipios de pequeño o mediano tamaño, con mayores dificultades, en principio, a la hora de suministrar la información, aunque es verdad, también, que no faltan resoluciones que fijan un plazo de diez días en reclamaciones planteadas frente a municipios más pequeños en casos en los que, dado el objeto de la información, no parece que su entrega al solicitante implique especial dificultad (RR 375/2021 o 390/2021). La extensión y complejidad de las tareas requeridas para entregar la información solicitada –por ejemplo, la necesidad de anonimizarla–, parece ser, finalmente, la característica que aúna a esos supuestos en los que el Consejo otorga plazos más amplios de veinte días o, incluso, de un mes (R 207/2021, a la Delegación territorial de Educación y Deporte en Almería para que suministrara la

es lo mismo, desde luego, que la llamada a entregar la información sea la Administración autonómica o grandes municipios a que lo sean entidades locales de menor tamaño u otros sujetos como sociedades mercantiles o fundaciones públicas con menos recursos, en principio, personales y materiales; como no es lo mismo, tampoco, que se pida una información que por su concreción o tamaño resulte fácil de localizar y entregar, a que la solicitud recaiga sobre una información que por su extensión o la complejidad de las tareas requeridas para su entrega – por ejemplo, la necesidad de anonimizarla-, presente mayores dificultades. De hecho, cabe pensar que la opción seguida por la Ley canaria de remitir ese plazo a lo que, en cada caso, decida el Comisionado quizás responda a su deseo de que la autoridad de control disponga de la potestad necesaria para adecuarlo a las circunstancias de cada supuesto.

B) La dilación como consecuencia de la existencia de posibles terceros afectados

La regla que sitúa el acceso a la información en el momento de la notificación de la resolución que lo concede o, en cualquier caso, en ese plazo no superior a diez días hábiles, se excepciona por las propias Leyes de Transparencia –artículos 22.3 de la Ley estatal y 48.4 de la canaria- en los supuestos en los que haya existido oposición al acceso por parte de terceros, en cuyo caso no se podrá entregar hasta que haya transcurrido el plazo con el que estos cuentan “para interponer recurso contencioso administrativo sin que se haya formalizado o haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información”. Esta regla, incuestionable desde el punto de vista de la protección de estos terceros, presenta, en los términos en los que ha quedado recogida, problemas interpretativos importantes. El más destacado, el que deriva del desconocimiento por el órgano que ha de formalizar el acceso de la posible interposición de un recurso contra la resolución que lo reconoce, toda vez que las Leyes no imponen al recurrente el deber de comunicarle, en su caso, su decisión de impugnar, ni prevén ningún otro mecanismo que le permita adquirir conocimiento de esta circunstancia³⁹⁵. También cabe reparar en que,

información sobre la contabilidad y contratos menores correspondientes a varios cursos académicos de un centro educativo; o la R 34/2021, 56/2021, 102/2021, 206/2021 o 324/2021).

³⁹⁵ J. MESEGUER sostiene, ante la falta de previsión legal, que se presentan dos opciones posibles; que “la Administración oficiase al órgano judicial que procediera en cada caso para que le confirmase que no ha sido interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la resolución estimatoria del acceso” o, lo que es menos ortodoxo y “conciliable con el principio de seguridad jurídica”, dejar “transcurrir un tiempo “prudencial” desde la finalización del plazo de interposición del recurso contencioso-administrativo y facilitar el acceso en ausencia de comunicación del juzgado o tribunal acerca de la interposición del recurso” (“Artículo 25. Formalización del acceso”, TRONCOSO REIGADA, A., *Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información pública y Buen Gobierno*, Civitas-Thomson Reuters, Madrid, 2017, pp. 1363-1364).

en el caso de haberse hecho uso de la vía judicial, las Leyes no exigen, a los efectos de que pueda accederse a la información, la firmeza de la sentencia que lo hace posible, aunque así debe entenderse puesto que la finalidad del precepto no es otra que la de impedir que el solicitante acceda a la información mientras exista la posibilidad de que pueda producirse un pronunciamiento judicial en sentido contrario³⁹⁶. Finalmente, se plantea la importante duda de si los artículos 22.2 LTAIPBG y 48.4 LTAIPC son también aplicables, aun cuando se refieren solo a las resoluciones dictadas en vía de petición, en los supuestos en los que el acceso es reconocido por la autoridad de transparencia³⁹⁷. El Comisionado canario, en la línea marcada tempranamente por el consejo andaluz³⁹⁸, no encuentra acertadamente inconvenientes, pues la solución contraria llevaría a una desprotección de esos terceros sin causa que la justifique, para la aplicación de esa regla cuando es su resolución la que concede el acceso, si bien ha de reconocerse que solo hemos encontrado en una de sus resoluciones³⁹⁹. Y es que es excepcional que el Comisionado reconozca la entrega de una información respecto de la que puedan existir posibles terceros afectados. La situación con la que, por lo general, se encuentra es la de que tales terceros no han sido oídos, con incumplimiento de los artículos 19.3 LTAIPBG y 45 LTAIPC, en el procedimiento seguido en vía de petición, de ahí que ordene su retroacción a los efectos de dar cumplimiento al trámite⁴⁰⁰, o, lo que es más usual, que subordine la entrega de la

³⁹⁶ En tal sentido, E. GUICHOT (“Ejercicio del derecho de acceso a la información pública y régimen de impugnaciones”, WENCES, I., KÖLLING, M. y RAGONE, S., (coords.), *La ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, una perspectiva académica*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014, p. 75).

³⁹⁷ Opción, a partir de lo dispuesto en el artículo 22.2 LTAIPBG, defendida por S. FERNÁNDEZ RAMOS (“La reclamación ante los órganos de garantía del derecho de acceso a la información”, *op. cit.*, p. 35), L. RAMS RAMOS (Los derechos e intereses de terceros en las reclamaciones ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno”, *Las vías administrativas de recurso a debate, Actas del XI Congreso anual de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, LÓPEZ RAMÓN, F., (coord.), INAP, Madrid, 2016, pp. 594-595) y M. ZAMBONINO PULITO (“VI. Propuestas para la reforma del procedimiento de reclamación ante el órgano de garantía”, BERMUDEZ SÁNCHEZ, J. (coord.), *La reforma de la regulación de Transparencia y Buen Gobierno, op. cit.*, pág. 202).

³⁹⁸ Así lo mantuvo ya en sus disposiciones más antiguas, como las RR 81/2016 o 91/2016, en un criterio que se mantiene hasta las más recientes como puede comprobarse en las RR 1/2021, 7/2021 o 28/2021.

³⁹⁹ Concretamente en la R 9/2017 que reconoce el acceso a una información relativa a asignación de puestos de trabajo tras la conclusión de servicios especiales, si bien afirma que “el acceso otorgado solo podrá hacerse efectivo cuando haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo sin que se haya formalizado o haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir información”.

⁴⁰⁰ RR 16/2015 o 177/2017.

información que reconoce al “previo trámite de audiencia” a cumplir por la Administración a fin de que esos terceros aleguen y justifiquen lo que a sus derechos convenga⁴⁰¹, sin que falte, incluso, algún caso en el que se condiciona “esta estimación de la reclamación” a la ponderación a realizar por el sujeto requerido a ofrecer la información tras la audiencia “a los titulares de los datos que pudieran verse afectados por la entrega de la información”⁴⁰². Cabe pensar sobre si lo procedente, en estos supuestos, no sería que el propio Comisionado, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 24.3 LTAIPBG y 54.2 LTAIPC, otorgue él mismo el trámite de audiencia y subordine la entrega de la información, de ser esa su decisión, a la falta de impugnación judicial por esos posibles afectados o la desestimación de sus recursos. La solución consistente en reconocer un derecho de acceso dependiente, sin embargo, de una audiencia a cumplir por la propia Administración, supone dejar abierta la cuestión porque siempre existirá la posibilidad de que esta, vistas las alegaciones de terceros, no entregue la información y el solicitante, en consecuencia, se vea nuevamente obligado a acudir al Comisionado.

3. La información ya publicada

El artículo 22.3 LTAIPBG, y en los mismos términos el 47.6 de la Ley canaria, reconocen, en los casos en los que la “información ya ha sido publicada”, la posibilidad, no la obligación, como destaca el Comisionado canario⁴⁰³, de que la resolución se limite “a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella”. En su determinación de las condiciones que han de concurrir para la correcta aplicación de este precepto y en una interpretación que, como reconoce explícitamente, “concuerda con la dada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno a través del Criterio Interpretativo 9/2015 de 12 de noviembre”⁴⁰⁴, este Comisionado destaca que, en todo caso, esa indicación del lugar en el que se puede acceder a la información “deberá ser objeto de una referencia explícita y determinada”. No basta con “una simple indicación genérica” al “portal o a la sede o página web correspondiente”, “es necesario que se concrete

⁴⁰¹ RR 17/2017, 87/2018, 79 y 96/2018, 9/2019, 75/2019 o 135/2019.

⁴⁰² Como hace la R 97/2018.

⁴⁰³ R 24/2016. En el mismo sentido se expresan otras muchas posteriores que, en términos tomados de la R 271/2018, que se repiten con frecuencia, señala que “existen dos opciones en este caso para dar acceso a la información: mediante remisión de copia de la misma o bien trasladar el concreto URL en el que la información está disponible en una página web”.

⁴⁰⁴ Así, en su R 24/2016.

la respuesta” indicándose “expresamente el link que accede a la información y, dentro de este, los epígrafes, capítulos, datos e informaciones exactas que se refieran a lo solicitado, siendo requisito que la remisión sea precisa y concreta y lleve, de forma inequívoca, rápida y directa a la información sin necesidad de requisitos previos, ni de sucesivas búsquedas”⁴⁰⁵.

4. Características de la información que se ofrece

Tanto el artículo 5.4 de la Ley estatal, en previsiones relativas a la publicidad activa pero que puede considerarse que expresan reglas generales de común aplicación, como el 7.e) de la canaria, en este caso entre las “obligaciones de transparencia” recogidas en sus “disposiciones generales”, determinan que la información ha de suministrarse “de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados”, a lo que la disposición estatal añade que “preferiblemente, en formatos reutilizables”. La LTAIPC, de otra parte, incorpora, en la letra f) de ese mismo artículo 7, la exigencia de que la información se publique “haciendo uso de un lenguaje no sexista ni discriminatorio”. El artículo 7.3 de esta misma disposición atiende al acceso a las personas con discapacidad, señalando que la información estará a su disposición “en una modalidad accesible, entendiendo por tal aquella que sea suministrada por medios o en formatos adecuados de manera que resulten accesibles y comprensibles, conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos”. No obstante, entre las características con las que ha de contar la información que se ofrece debe hacerse especial mención al principio de veracidad, uno de los “principios informadores” del artículo 6 de la LTAIPC “en virtud del cual la información pública ha de ser cierta y exacta asegurando que procede de documentos respecto de los que se ha verificado su autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y cadena de custodia”.

5. La gratuidad de la información

El derecho de acceso a la información, como reconoce el artículo 22.3 LTAIPBG y reitera el 6.e) de la LTAIPC, entre sus “principios informadores”, es gratuito, sin perjuicio, en términos de esta última disposición que reproduce, no obstante, la excepción ya prevista en la norma estatal, “de las tasas previstas legalmente por la expedición de copias o la transposición de la

⁴⁰⁵ En tal sentido se pronuncian, entre otras muchas, las RR 24/2016, 62/2017, 85/2017, 120/2017, 92/2018, 217/2018, 220/2018, 271/2018, 10/2019, 13/2019, 209/2021, 308/2021, 342/2021, 355/2021, 385/2021 o 425/2021.

información a formatos diferentes del original”. El artículo 50 reitera este principio al establecer que “el acceso a la información será gratuito. No obstante, la obtención de copias y la transposición a formatos diferentes del original podrán estar sujetas al pago de las tasas establecidas de acuerdo con lo previsto en la normativa reguladora propia de la Comunidad Autónoma”.

VIII. RÉGIMEN DE IMPUGNACIÓN

1. Consideraciones iniciales

Como he expuesto en ocasiones anteriores⁴⁰⁶, nunca se dudó, desde el momento mismo en el que el nuevo Derecho de la Transparencia pública iniciaba su andadura, sobre la necesidad de autoridades independientes que asumieran la efectiva garantía del derecho de acceso y sin las que, como pusiera de manifiesto E. GUICHOT, “no habrá auténtica transparencia”⁴⁰⁷. También se han expuesto ya por diversos autores los modelos conocidos en el Derecho supranacional y comparado y los pros y contras de cada uno, así como las opciones barajadas en España, haciéndose especial hincapié en las cualidades que habrían de concurrir en estas autoridades de control a fin de cumplir satisfactoriamente con el relevante papel que se les asigna, destacándose, como una de las más significativas, la cualificación e independencia de sus miembros. Igualmente se han efectuado ya distintas valoraciones sobre el funcionamiento de la vía especial de impugnación creada por la LTAIPBG, por lo general, positivas, lo que no impide que se llame la atención, también, sobre algunas deficiencias detectadas en su funcionamiento como “el aumento considerable de los casos de silencio en vía de recurso”, el “alarmante número de incumplimientos de las resoluciones del CTBG” o el “riesgo de congestión por falta de medios”⁴⁰⁸. No nos interesa, sin embargo, volver sobre estas cuestiones, sino destacar que la LTAIPC crea su propia autoridad independiente de control, el Comisionado o Comisionada de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Elegido “por mayoría de tres quintas partes del Parlamento de Canarias”, su artículo 58 lo configura como “el órgano de fomento, análisis, control y protección de la transparencia pública y del derecho de acceso a la información pública en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias”. Entre las funciones que le reconoce el artículo 63.1 destaca, en lo que aquí interesa, “la resolución de las reclamaciones que se

⁴⁰⁶ “Capítulo Cuarto. El ejercicio del derecho y el régimen de impugnaciones”, *op. cit.*, pp. 698-702.

⁴⁰⁷ “Reflexiones acerca de la aplicación de la nueva normativa sobre transparencia pública”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 94/2016, p. 103. Otros autores han insistido también, en unos u otros términos, sobre la importancia de estas autoridades. Entre otros, J. L. PIÑAR MAÑAS (“La necesidad de una Ley de Transparencia”, BLASCO ESTEVE, A., (coord.), *El Derecho Público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo Derecho Administrativo, Actas del VI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, 2011, p. 244).

⁴⁰⁸ En tal sentido, I. MARTÍN DELGADO (“IX. Análisis de la litigiosidad administrativa y contencioso-administrativa en materia de transparencia”, en DÍEZ SASTRE, S. (dir.) y REDONDO MARTÍN, J. (coord.), *Informe sobre la Justicia administrativa, 2021*, Centro de Investigación sobre justicia Administrativa, Consejo General del poder judicial, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2021, Madrid, 2021, pp. 362-365).

interpongan contra los actos expresos o presuntos resolutorios de las solicitudes de acceso a la información de las entidades y organismos relacionados en el artículo 2.1 de esta ley, así como de los cabildos insulares, ayuntamientos y entidades dependientes y vinculadas de los mismos”.

2. Naturaleza y objeto de la reclamación

A) Una vía de impugnación especial y potestativa

El artículo 51 LTAIPC determina que “contra la resolución, expresa o presunta, de la solicitud de acceso podrá interponerse reclamación ante el comisionado de Transparencia y Acceso a la Información con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa”. La propia disposición aclara que “de acuerdo con lo establecido en la legislación básica estatal, dicha reclamación tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 107.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”, referencia que, en la actualidad, ha de entenderse realizada al artículo 112.2 LPAC. En definitiva, estamos, como resulta de ese precepto y de los artículos 20.5 y 23 de la ley estatal, ante una reclamación con la que se excluye el régimen ordinario de impugnación de los actos en vía administrativa⁴⁰⁹, y de carácter potestativo, por lo que el interesado puede optar entre su utilización o la impugnación directamente en vía de judicial.

B) Objeto

El objeto de esta reclamación es pues, y así lo reitera el artículo 52 LTAIPC, la resolución, expresa o presunta, “de las solicitudes de acceso que se dicten en el ámbito de aplicación de esta ley”. Cualquier otra pretensión excede, por consiguiente, de su objeto propio tal y como el Comisionado ha manifestado en muchas de sus resoluciones, en las que deja claro que si la solicitud no puede ser considerada “una petición de acceso a información pública” falta, en términos por ejemplo de su R 148/2017, “la primera premisa que exige el artículo 52 de la LTAIP

⁴⁰⁹ De ahí que la R 219/2020 inadmita correctamente la reclamación planteada por quien “ya había presentado un recurso de reposición” o que la R 254/2021 declare la terminación del procedimiento “toda vez que se ha utilizado la vía del recurso de reposición con el mismo objeto”, sin perjuicio de que se pueda realizar “una nueva solicitud requiriendo la información que estime pertinente, y, en caso de no recibir respuesta en el plazo del mes legalmente establecido para ello o no estar conforme con la misma”, pueda presentar una nueva reclamación.

a una reclamación ante este Comisionado”, reclamación que, en consecuencia, debe ser inadmitida⁴¹⁰.

De igual forma, y dado precisamente su carácter revisor, no es permisible, como igualmente señala, cambiar, en términos tomados de su R 130/2021, expresivas de otras en el mismo sentido⁴¹¹, “los términos de la solicitud en vía de reclamación, dado que se podría perjudicar el principio de seguridad jurídica, consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución española, en virtud del cual debe existir la certeza de que una determinada situación jurídica previa no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos legales establecidos, previa y debidamente publicados. Permitir modificar por la vía de la reclamación el objeto de una solicitud de acceso a la información supondría crear un escenario de inseguridad jurídica para el propio destinatario de la solicitud, por lo tanto procede centrar el objeto de la presente reclamación en la obtención de la información solicitada”. Expresado de otro modo, no cabe que la reclamación se extienda a informaciones que no fueron objeto de la solicitud que se recurre, esto es, que se modifique, en vía de impugnación, la información inicialmente solicitada, sin perjuicio, como destaca el propio Comisionado, de que esas informaciones que no figuraban en la solicitud inicial recurrida puedan ser “objeto de una petición posterior de información independiente” y “en caso de que no le sea facilitada en el plazo de un mes, o la respuesta no sea satisfactoria, interponga una nueva reclamación ante este Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública”⁴¹².

⁴¹⁰ De esta forma, y entre otros ejemplos que podrían ofrecerse, la R 202/2018 inadmite la reclamación, toda vez que no se pretende “tener acceso a un determinado documento o contenido que previamente obre en poder del órgano reclamado, sino más bien es una queja ante posibles defectos administrativos en un procedimiento”, concretamente de fijación de una plusvalía por el Ayuntamiento de La Matanza de Acentejo. Y la R 25/2019 hace lo propio en relación con una petición de información efectuada a la Dirección General de Industria y Energía sobre la empresa ENDESA, al considerar que el Comisionado “no tiene amparo legal para actuar sobre su petición al no tener por objeto el acceso a información pública de conformidad con el referido artículo 5 de la LTAIP. Es por ello que la reclamación presentada en modo alguno puede incardinarse dentro de las reclamaciones reguladas. en el artículo 51 de la LTAIP, y ser amparada por la misma”. Otros supuestos en los que el Comisionado considera que falta el presupuesto previo de esta reclamación, una resolución expresa o presunta de acceso a la información, pueden encontrarse en las RR, entre otras, 8/2016, 57/2016, 64/2016, 23/2017, 36/2017, 60/2017, 74/2017, 128/2017, 132/2017, 148/2017, 162/2017, 165/2017, 4/2018, 52/2018, 72/2018, 84/2018, 109/2018, 153/2018, 247/2018, 15/2019, 25/2019, 41/2019, 90/2019, 98/2019 o 130/2019.

⁴¹¹ Por ejemplo, RR 6/2016, 23/2017, 76/2017 o 275/2019.

⁴¹² En términos tomados de las RR 23/2017 o 275/2019.

Las propias Leyes de Transparencia excluyen de esta vía de impugnación las resoluciones de acceso dictadas por algunos de los sujetos incluidos en sus ámbitos de aplicación. Así, el artículo 51.2 LTAIPC, como el 23.2 de la disposición estatal, precepto de carácter básico, establece que “contra las resoluciones dictadas por los órganos previstos en las letras a), b) y c) del artículo 2.2 solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo”. Esos órganos son el Parlamento de Canarias, el Diputado del Común, la Audiencia de Cuentas, el Consejo Consultivo y el Consejo Económico y Social. En aplicación del precepto, el Comisionado ha tenido oportunidad de manifestar que frente “a denegaciones de acceso a información pública solicitadas al Parlamento de Canarias la única posibilidad de recurso es ante el Tribunal Superior de Justicia”⁴¹³. En otras ocasiones, ha inadmitido también la reclamación, pero por no encontrarse el sujeto al que se dirige “dentro del ámbito competencial del Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública conforme a las previsiones de la LTAIP”⁴¹⁴.

Debe, finalmente, añadirse que en la Comunidad canaria, como analiza en esta misma obra E. GUICHOT, no rige la exclusión existente a nivel estatal y en otras Comunidades, como Andalucía, resultante de una interpretación de la disposición adicional 1ª.2ª LTAIPBG, según la cual ante la existencia de un régimen específico de acceso a la información, las vías de impugnación a disposición del solicitante serán las que resulten en aplicación de esta normativa, quedando excluida, por consiguiente, la reclamación prevista en las Leyes de Transparencia. Para el Comisionado canario, certeramente a nuestro juicio, el que el acceso se haya ejercido, no bajo el régimen general de la LTAIPBG y la LTAIPC, sino del previsto en otras disposiciones, como el establecido, por ejemplo, en las normas de régimen local para los cargos electos locales, no excluye la posibilidad de hacer uso de la vía de especial de impugnación recogida en las Leyes de Transparencia.

⁴¹³ R 379/2020 que se pronuncia sobre una solicitud dirigida a obtener “informe de retribución bruta anual de un asesor parlamentario del grupo ASG”.

⁴¹⁴ Así lo hizo en su R 1/2015 respecto de la “Mutua de Accidentes de Canarias” y en la R 319/2018 respecto de la Junta Electoral de Canarias. Quizás interese destacar que el consejo estatal si ha admitido reclamaciones frente a la Junta electoral central, tras concluir, con base en su normativa reguladora y en la STC 21/1984, “su consideración de Administración sin por ello dejar de lado sus especificidades” (RR R 87/2016 y 375/2016).

3. La interposición de la reclamación

A) Contenido del escrito

La Ley canaria de transparencia, lo que no hace la norma estatal, determina en su artículo 53.2 el contenido del escrito de interposición: a) La “identificación de la persona interesada”; b) “La indicación de la resolución expresa contra la que se reclama, o de la solicitud que ha sido denegada por silencio administrativo”; c) “Los motivos por los que se reclama”; y d) “La dirección de contacto a la cual puedan dirigirse las comunicaciones a propósito de la reclamación”. Un contenido que coincide, en lo sustancial, con el establecido en el artículo 115.1 LPAC, inserto en los “principios generales” de los recursos administrativos, pero cuya previsión por la LTAIPC resulta muy oportuna, toda vez que en su ámbito de aplicación se figuran sujetos que no lo están, sin embargo, en el de la Ley de Procedimiento administrativo común.

De entre las previsiones de la norma destaca la indicación de “los motivos por los que se reclama”, determinación cuestionada, a partir de lo dispuesto en el indicado precepto de la LPAC, por algunos autores que entienden que, al encontrarnos ante reclamaciones que tienen por objeto resoluciones dictadas en procedimientos en los que la solicitud no exige motivación, dicha determinación “puede ser razonable en caso de desestimación de la solicitud mediante resolución expresa y motivada”, pero no cuando se impugna frente a una resolución presunta, pues “la Administración que incumple sus deberes legales de resolver y motivar en plazo, obtiene como premio de su mala praxis obligar al solicitante no solo a recurrir ante su inactividad, sino también a revelar los motivos de su solicitud”⁴¹⁵. Por lo que hemos podido comprobar en las resoluciones del Comisionado, los reclamantes no siempre ofrecen “los motivos por los que se reclama”, más allá de criticar, como con frecuencia ocurre, la falta de respuesta expresa de la Administración a su solicitud. No obstante, hay que reconocer que estamos ante un tema que no suscita ninguna controversia.

B) Presentación

La LTAIPC también determina expresamente, concretamente en su artículo 53.3, en dónde puede presentarse la reclamación: “en el registro del comisionado de Transparencia y

⁴¹⁵ En tal sentido, S. FERNÁNDEZ RAMOS, “La reclamación ante los órganos de garantía del derecho de acceso a la información”, *op. cit.*, p. 20.

Acceso a la Información Pública y en cualquiera de los lugares previstos para la presentación de escritos dirigidos a la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias”, que son actualmente los establecidos en el artículo 16.4 de la LPAC⁴¹⁶.

Cabe destacar, de otra parte, la posición del Comisionado favorable al ejercicio de la acción por encima de “puros formalismos”, lo que le ha llevado a admitir la reclamación realizada en el formulario previsto para las denuncias por incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, en vez de en el correspondiente a la reclamación que era la vía que, realmente, se estaba ejerciendo⁴¹⁷.

C) Plazo

El artículo 53.1 LTAIPC, en idénticos términos a los del 24.2 LTAIPBG, establece que la reclamación ha de interponerse “en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo”. Aunque en unos primeros momentos el Comisionado, en cumplimiento de lo dispuesto en estos preceptos, inadmitió, por extemporánea, la reclamación interpuesta transcurrido un mes desde su desestimación por silencio⁴¹⁸, pronto, sin embargo, cambiará de criterio para, en la misma línea que el consejo estatal y el resto de autoridades autonómicas⁴¹⁹, estimar, con apoyo en la jurisprudencia constitucional y, sobre todo, en la LPAC, que ante resoluciones presuntas queda abierto *sine die* el plazo para reclamar ante el

⁴¹⁶ Esto es: “a) En el registro electrónico de la Administración u Organismo al que se dirijan, así como en los restantes registros electrónicos de cualquiera de los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1. b) En las oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca. c) En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero. d) En las oficinas de asistencia en materia de registros. e) En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes”.

⁴¹⁷ Así lo hizo en su R 116/2017, en la cual considera, en efecto, que “en virtud del principio de eficacia reconocido en el artículo 3 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, en el procedimiento administrativo las actuaciones de las administraciones deben de aplicarse desde una óptica antiformalista, de modo que se entienda que la intención del solicitante prevalezca frente a los puros formalismos procedimentales”.

⁴¹⁸ En tal sentido, RR 6/2015, 8/2015 y 13/2015.

⁴¹⁹ Por lo que hace a la autoridad estatal, su posición quedó establecida en su Criterio Interpretativo 1/2016, de 17 de febrero, en el que señala que esta es la interpretación mantenida por el Tribunal Constitucional en “una reiterada jurisprudencia” que “resulta razonable entender” de aplicación a esta vía especial de impugnación, sin que, de otra parte, quepa olvidar que es ya la regla reconocida para los recursos de alzada y reposición en los artículos 122.1 y 124.1 LPAC, respectivamente.

Comisionado⁴²⁰, interpretación, además, ya avalada judicialmente, entre otros Juzgados y Tribunales, por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias que en su Sentencia dictada en el recurso 208/2019, niega, como sostenía la demanda, que la reclamación ante el Comisionado se hubiera presentado fuera de plazo, pues “no cabe hablar de extemporaneidad ante el silencio, que supone incumplimiento del deber de resolver”.

La reclamación interpuesta con incumplimiento del plazo establecido es extemporánea y, por consiguiente, debe inadmitirse. Una extemporaneidad que se produce tanto en los supuestos en los que se presenta antes del transcurso del plazo legal para resolver y notificar del que dispone el sujeto requerido a facilitar la información⁴²¹, como en aquellos en los que se hace más allá de ese plazo⁴²². El Comisionado ha tenido, también, oportunidad de señalar que el plazo, como establece el artículo 53.1, computa “desde el día siguiente al de la notificación”, de ahí que haya considerado extemporánea la reclamación interpuesta el mismo día de la notificación de la resolución de acceso⁴²³.

D) Legitimación y representación

La LTAIPBG no determina, tampoco lo hace la LTAIPC, quiénes están legitimados para presentar esta reclamación. No obstante, y como se desprende del contenido que el artículo 53.2 de la norma canaria establece para el escrito de interposición, esta condición se atribuye a la “persona interesada”, regla que es la que, igualmente, resulta, como entiende el Comisionado, del artículo 112.1 de la LPAC⁴²⁴. Esto es, están legitimados para reclamar quienes habían

⁴²⁰ Lo hará en su R 18/2015 en una Interpretación de la que dan cuenta un amplio número de resoluciones posteriores, como, entre otras muchas, las RR 12/2016, 24/2016, 42/2016, 75/2016, 85/2016, 14/2017, 28/2017, 34/2017, 103/2017, 142/2017, 150/2018, 228/2018, 248/2018, 336/2018, 370/2018, 7/2019, 24/2019, 60/2019, 100/2019, 102/2019, 104/2019, 124/2019, 181/2019, 250/2019, 242/2019, 243/2019, 247/2019, 252/2019, 253/2019, 8/2020, 42/2020, 71/2020 o 28/2021.

⁴²¹ Entre las muchas resoluciones que inadmiten la reclamación con fundamento en que no ha transcurrido, todavía, el plazo con el que dispone el órgano llamado a ofrecer la información para resolver y notificar figuran, a título ejemplificativo, las RR 61/2016, 185/2018, 215/2018, 290/2018, 300/2018, 345/2018, 360/2018, 81/2019, 99/2019, 272/2019, 288/2019, 317/2019, 200/2021 o 218/2021.

⁴²² Supuestos de los que nos ofrecen ejemplos, entre otras, las RR 10/2015, 35/2017, 97/2017, 147/2018, 68/2019, 94/2019, 190/2019, 218/2019, 123/2020, 158/2020, 264/2020, 314/2020, 329/2020, 50/2021, 101/2021, 122/2021, 142/2021, 246/2021, 267/2021, 375/2021, 404/2021, 472/2021 o 506/2021.

⁴²³ En tal sentido, R 186/2021.

⁴²⁴ Por ejemplo, en R 116/2017.

formulado la petición de acceso a la información cuya denegación se impugna, de ahí que haya inadmitido la interpuesta por una persona que no es la “que solicitó inicialmente acceso la información pública” y que carece, por tanto, “de la legitimación necesaria para su interposición al no ser la interesada”⁴²⁵, o la presentada a “partir de una petición de información anónima”, pues “la inexistencia de interesado impide continuar con la tramitación del recurso”⁴²⁶. La autoridad de control ha rechazado de otra parte, en contra de lo mantenido por la “Radio Televisión canaria”, que en el ámbito de esta vía especial de impugnación sea aplicable el artículo 20.a) LJCA que prohíbe “interponer recurso contencioso-administrativo contra la actividad de una Administración pública” a “los órganos de la misma y los miembros de sus órganos colegiados, salvo que una Ley lo autorice expresamente”⁴²⁷.

El Comisionado ha reconocido también la posibilidad de que se actúe a través de representante siempre que esta representación se acredite en los términos establecidos en el artículo 5 LPAC⁴²⁸.

E) Subsanación

En los supuestos en los que el Comisionado de Transparencia constata irregularidades o carencias en el escrito de reclamación, concede al interesado, en aplicación de los artículos 68.1 LPAC –antes 71 LRJAP-PAC- y 42 LTAIPC, “plazo de diez días para que proceda a la subsanación correspondiente”, transcurrido el cual sin haber, “recibido documentación alguna”, declara al interesado “desistido de su reclamación”⁴²⁹. El requerimiento, como también recuerda, puede

⁴²⁵ Así lo hizo su R 116/2017 en un caso en el que la reclamación se había presentado “en representación no acreditada del Grupo Podemos Fuerteventura”, mientras que la solicitud la había presentado una persona diferente “en representación no acreditada del Círculo Podemos Pájara”.

⁴²⁶ Supuesto sobre el que se pronuncia la R 71/2016 relativa a una petición formulada al Ayuntamiento de Arona que “fue realizada a través de un sistema de información al público ‘ligero’, por la facilidad de la elaboración de la respuesta, que no exige dejar constancia de la identidad del solicitante, y por la que se entrega siempre la información a través de correo electrónico y en un plazo máximo de 48 horas”, por lo que se tramitó no “como solicitud de información”, que exige la identidad del solicitante, sino como “petición de información”.

⁴²⁷ RR 24/2017, 26/2017, 30/2017 o 32/2017.

⁴²⁸ En tal sentido, R 116/2017.

⁴²⁹ Como puede comprobarse, entre otras, en las RR 57/2016, 112/2017, 7/2018, 198/2018, 209/2018, 210/2018, 212/2018, 221/2018, 254/2018, 264/2018, 340/2018, 28/2019, 36/2019, 50/2019, 67/2019,

determinar, en aplicación de lo establecido en el artículo 22.1.a) LPAC, la suspensión del plazo para resolver⁴³⁰.

F) La acumulación de reclamaciones

En los supuestos, no infrecuentes, en los que el Comisionado constata la existencia de una “estrecha conexión” entre distintas reclamaciones, que guardan, en términos del artículo 57 LPAC “una identidad sustancial e íntima conexión”, procede, al amparo de lo dispuesto en este precepto, a su acumulación para ser resueltas conjuntamente⁴³¹.

4. La tramitación

El artículo 54.1 LTAIPC determina que “la tramitación de la reclamación se ajustará a la establecida para los recursos administrativos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”, disposición a la que, igualmente, remite el artículo 24.3 LTAIPBG, en un envío que hoy ha de entenderse efectuado a la LPAC de 2015.

En el procedimiento en vía de reclamación ha de darse cumplimiento a los siguientes trámites.

A) Solicitud del expediente y alegaciones del sujeto frente al que se reclama

El Comisionado canario, como el resto de autoridades de control, proceden, como trámite primero del procedimiento de reclamación, a solicitar del órgano autor de la resolución impugnada, al que confiere la condición de “interesado en el procedimiento”⁴³², el expediente que haya podido generar la solicitud de acceso, acompañado de las alegaciones que estime

69/2019, 72/2019, 91/2019, 237/2019, 90/2020, 167/2020, 218/2020, 254/2020, 386/2020, 425/2020, 18/2021, 190/2021, 207/2021, 222/2021, 244/2021, 255/2021 y 343/2021.

⁴³⁰ R, por ejemplo, 320/2020.

⁴³¹ Como puede comprobarse en las RR, entre otras, 166 y 216/2016, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23/2019, 120, 185 y 260/2020 o 188, 357 y 358/2021.

⁴³² Así se aprecia ya en sus RR más antiguas, como las RR 72/2016, 10/2017 o 14/2017, y constituye declaración habitual entre las más recientes, según puede comprobarse, entre otras muchas, en las RR 8/2020, 40/2020, 50/2020, 91/2020, 165/2020, 222/2020, 255/2020, 310/2020, 325/2020, 342/2020, 370/2020, 372/2020, 392/2020, 400/2020, 415/2020, 20/2021, 30/2021, 238/2021, 239/2021, 389/2021 y 496/2021.

pertinentes. Una solicitud que efectúa al amparo de lo dispuesto en los artículos 54 y 64 LTAIPC –que remiten a la LPAC y establecen el deber de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la norma de prestar colaboración con la autoridad de control⁴³³- y de cuya importancia, y también del incumplimiento por el órgano requerido a la petición de la autoridad de control, da cuenta la relativa frecuencia con la que advierte que ante la falta de respuesta “al trámite de audiencia y no remitir a este Comisionado el expediente de acceso o las alegaciones que considerase oportunas, no es posible disponer de una información más precisa que nos permita conocer si son de aplicación o no alguna de las causas de inadmisión de la petición reguladas en el artículo 43 de la LTAIP o alguno de los límites de acceso a la información contemplados en los artículos 37 y 38 de la misma Ley”. Unos supuestos en los que considera que, “sin la información previa de la administración reclamada, la resolución de este órgano de garantía ha de determinar la entrega de la información solicitada por los reclamantes”, aunque “se ha de tener en cuenta la siguiente regla ya consolidada en la práctica tanto de la transparencia activa como de la pasiva: En los supuestos de existencia de datos de carácter personal no especialmente protegidos, se debe previamente ponderar la prevalencia o no del interés público sobre el conocimiento de dichos datos; que deberán entregarse si tal interés se justifica con motivos razonados. Si se diera el supuesto contrario, si a la hora de la ponderación se considera con motivos razonados que prima la protección de los datos personales, se procederá a su anonimización antes de la entrega de la información, de acuerdo con lo regulado tanto en la legislación básica sobre derecho de acceso a la información como en la norma canaria. Y en cualquier caso, la normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior por el reclamante de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso”⁴³⁴.

⁴³³ El artículo 64 LTAIPC dispone en efecto: “La Administración pública de la Comunidad Autónoma y los demás organismos y entidades que se relacionan en el artículo 2.1, en las letras c) y d) del artículo 2.2 y en el artículo 3 de esta ley deberán facilitarle al comisionado o comisionada de Transparencia y Acceso a la Información Pública la información que les solicite y prestarle la colaboración necesaria para el desarrollo de sus funciones. Específicamente, deberán mantener actualizada y disponible información detallada sobre el grado de aplicación de la ley en sus respectivos ámbitos competenciales”.

⁴³⁴ En este sentido se expresan un buen número de resoluciones como, entre otras, las RR 12/2015, 7/2016, 43/2016, 44/2016, 50/2016, 14/2017, 18/2018, 76/2018, 92/2018, 112/2018, 125/2018, 158/2018, 204/2018, 230/2018, 262/2018, 321/2018, 375/2018, 4/2019, 7/2019, 60/2019, 93/2019, 98/2019, 181/2019, 225/2019, 270/2019, 7/2020, 10/2020, 15/2020, 25/2020, 42/2020, 60/2020 o 70/2020.

Son muchas, por supuesto, las ocasiones en las que el Comisionado deja constancia de la respuesta por la entidad u órgano obligado al requerimiento que le formula⁴³⁵.

B) Audiencia a terceros afectados

El artículo 24.3 LTAIPBG, en una previsión que repite el 54.2 LTAIPC, dispone como trámite necesario de este procedimiento la audiencia “a las personas que pudieran resultar afectadas” cuando “la denegación del acceso a la información se fundamente en la protección de derechos o intereses de terceros” al objeto de que puedan alegar “lo que a su derecho convenga”. Se trata, como es notorio, de un trámite, aun cuando responda a un mismo fin, distinto del impuesto, para estos mismos casos, por los artículos 19.3 LTAIPBG y 45 LTAIPC en los procedimientos seguidos en vía de petición, como señala una jurisprudencia que, tras algunas dudas iniciales, parece decantada en favor de la interpretación que, como resulta de los términos de los indicados preceptos de la LTAIPBG, considera que el incumplimiento, en su caso, del trámite de audiencia en el procedimiento de acceso a la información no justifica su falta, de ser necesario, en el posterior de reclamación, pues ante terceros posiblemente afectados por la información objeto de reclamación, la autoridad de control ha de darles audiencia, tal y como le exige el artículo 24.3 LTAIPBG y, en el caso de sujetos incluidos en su ámbito de aplicación, el 54.2 LTAIPC⁴³⁶. Ahora bien, no es este, por lo que hemos podido ver, un tema en el que se haya

⁴³⁵ Como en el caso analizado, por ejemplo, por la R 31/2019.

⁴³⁶ Existen, en efecto, diversas sentencias que sostienen que el sujeto obligado a facilitar la información no puede exigir, concretamente al CTBG, que dé audiencia a terceros en la tramitación de la reclamación si previamente él mismo no se la otorgó antes de dictar su resolución. Es el criterio que mantuvo la SJCCA, núm. 11, de 22 de marzo de 2017 (39/2017). Aunque es revocada por la SAN de 17 de julio de 2017 (40/2017), su interpretación es seguida por otras resoluciones posteriores. Así las SSJCCA, núm. 4, de 26 de febrero de 2018 (26/2018); núm. 2, de 22 de noviembre de 2017 (139/2017), dejada también sin efectos por la SAN de 23 de julio de 2018 (34/2018); y núm. 3, de 16 de mayo de 2018 (63/2018). A este criterio apuntan, finalmente, las SSJCA, núm. 6, de 7 de junio de 2019 (63/2019); núm. 11, de 25 de noviembre de 2019 (125/2019); y núm. 1, de 10 de enero de 2020 (1/2020). Otros pronunciamientos, en una interpretación que es la que parece imponerse, defienden, sin embargo, que la LTAIPBG “vino a habilitar” en su artículo 24.3 “la especial intervención, en el trámite de reclamación, de aquellos terceros cuyos derechos e intereses hubieran sido determinantes de la denegación de acceso a la información”, lo que, de incumplirse, justifica que deba anularse la resolución y “volver sobre el procedimiento para subsanar el defecto de forma cometido”, sin que “la eventual infracción del artículo 19.3 de la propia LTAIPBG, la celebración de un trámite de audiencia en el procedimiento en vía de petición, pueda servir de justificación para prescindir de un trámite de igual contenido reconocido en el 24.3 en la tramitación de la reclamación”. Es la tesis defendida por la SAN de 17 de julio de 2017 (40/2017). Numerosas sentencias posteriores mantendrán, con apoyo expreso en ella, esta misma interpretación. Son los casos de las SSJCCA, núm. 1, de 21 de marzo de 2018 (36/2018); núm. 5, de 28 de mayo de 2018 (64/2018); núm. 8, de 31 de octubre de 2018 (164/2018), confirmada por la SAN de 25 de junio de 2019 (8/2019);

adentrado el Comisionado canario que, como ya expusimos, cuando advierte la falta de audiencia a terceros en el procedimiento conducente a la resolución de acceso opta por retrotraerlo al momento en el que debió darse cumplimiento al trámite o supedita la entrega de la información que reconoce a esa previa audiencia.

La trascendencia de su infracción, siendo un trámite necesario, deberá valorarse en atención a la indefensión causada al afectado de conformidad con lo dispuesto en la LPAC⁴³⁷.

C) Otros posibles trámites. En particular, la audiencia al reclamante

Las Leyes de Transparencia no disponen la obligación de otorgar un trámite de audiencia al propio reclamante. El CTBG, en un criterio respaldado judicialmente⁴³⁸, lo entiende, de conformidad con la LPAC, innecesario, aun en el caso de que, como es normal, se hayan producido alegaciones del sujeto competente para decidir sobre el acceso o, incluso, de posibles terceros afectados, si en la resolución no se van a tener en cuenta “otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado”⁴³⁹. El estudio de las resoluciones del Comisionado canario evidencia, sin embargo, que no son excepcionales los casos en los que traslada al reclamante las alegaciones recibidas de la Administración al objeto de que pueda formular las observaciones que estime pertinentes⁴⁴⁰. Aunque el Comisionado no especifica las

núm. 8, de 6 de marzo de 2019 (47/2019); núm. 10, de 26 de abril de 2019 (54/2019); y de la SAN de 20 de septiembre de 2019 (37/2019) que estima parcialmente el recurso interpuesto contra la SJCCA, núm. 4, de 25 de enero de 2019 (6/2019), así como del de la mayoría de las recaídas en los diferentes procesos con origen en distintas resoluciones del CTBG sobre acceso a información relativa a las campañas publicitarias realizadas por diferentes Ministerios entre los años 2012 y 2015, la SJCCA, núm. 5, de 12 de diciembre de 2017 (128/2017), confirmada en apelación por la SAN de 18 de julio de 2018 (12/2018); núm. 11, de 22 de enero de 2018 (9/2018); núm. 7, de 31 de enero de 2018 (12/2018); y núm. 1, de 6 de febrero de 2018 (12/2018, de 6 de febrero).

⁴³⁷ Como señala la Sentencia 44/2016, n.º 8 de Sevilla, que resuelve el recurso interpuesto contra la R 32/2016 del CTPDA.

⁴³⁸ SJCCA, núm. 2, de 22 de junio de 2017 (46/2017), confirmada en apelación por la SAN de 23 de enero de 2018 (60/2017).

⁴³⁹ En este sentido se expresan, por ejemplo, las RR 753/2018, 254/2019, 785/2020, o 289/2021. No faltan, sin embargo, autores que, como S. FERNÁNDEZ RAMOS (“La reclamación ante los órganos de garantía del derecho de acceso a la información”, *op. cit.*, p. 26) o L. RAMS RAMOS (“Los derechos e intereses de terceros en las reclamaciones ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno”, *op. cit.*, p. 596), defienden la necesidad de este trámite de audiencia en los supuestos, concretamente, en los que terceros afectados hayan formulado alegaciones.

⁴⁴⁰ Como puede apreciarse, por ejemplo, en las RR 39/2016, 66/2016, 68/2016, 69/2016 o 346/2020.

razones que le llevan, en determinadas ocasiones, a dar cumplimiento a un trámite que, en otras, excluye, parece evidente que su procedencia adquiere sentido en relación con la necesaria garantía del principio de contradicción consustancial a todo procedimiento administrativo, de ahí que, de entrada, quepa pensar en su oportunidad allí donde se ha recurrido frente a una resolución presunta, lo que significa que el solicitante de la información, posterior reclamante, desconoce las razones de una denegación de la información que ahora tendrá oportunidad de rebatir. Resulta pues lógico que el Comisionado valore, en atención a las circunstancias de cada caso, cuándo el trámite adquiere realmente sentido y cuándo su desarrollo no supondrá, en último término, sino una dilación del procedimiento.

Aunque no lo disponga expresamente la LTAIPBG⁴⁴¹, ni tampoco la LTAIPC, no se aprecian, de otra parte, inconvenientes para la realización de las pruebas que, en su caso, resulten procedentes con el límite fijado en el artículo 118.1 LPAC, que impide que, en vía de recurso, puedan practicarse pruebas “cuando su falta de realización en el procedimiento en el que se dictó la resolución recurrida fuera imputable al interesado”. El estudio de las resoluciones del Comisionado, al igual que las de su homólogo estatal y las del resto de entidades autonómicas, evidencia, no obstante, que la entidad resuelve siempre desde la base proporcionada por el escrito de impugnación y las alegaciones efectuadas, en su caso, por el sujeto que dictó la resolución de acceso, sin que se aprecie el impulso por su parte de la práctica de oficio de unas pruebas que, según hemos podido comprobar, las partes en el procedimiento tampoco solicitan.

5. La terminación del procedimiento

El procedimiento concluye normalmente con la resolución que, como disponen los artículos 24.3 LTAIPBG y 55 LTAIPC, “deberá adoptarse y notificarse en el plazo de tres meses desde su fecha de entrada en el registro del comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, “transcurrido el cual, se entenderá desestimada”⁴⁴².

⁴⁴¹ Imprevisión objeto de las críticas de I. MARTÍN DELGADO (“La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: un instrumento necesario, útil y ¿eficaz?”, *op. cit.*, p. 387).

⁴⁴² Este silencio negativo ha sido valorado en términos críticos por autores como L. PÉREZ SARRIÓN, sobre todo en los supuestos en los que la reclamación se interpone frente a resoluciones de acceso presuntas (“Capítulo V. El derecho de acceso de los ciudadanos a los expedientes y archivos administrativos”, *op. cit.*, pp. 184-185).

El artículo 56.1 LTAIPC, lo que no hace la norma estatal, determina el contenido posible de la resolución. De esta forma, y como prevé para cualquier recurso el artículo 119.1 LPAC, establece que “podrá estimar o desestimar, en su totalidad o en parte, la reclamación presentada”, añadiendo su apartado 2º, para el primero de los supuestos, que “establecerá la información o documentación a la que puede acceder la persona interesada, la modalidad de acceso y, en su caso, el plazo y las condiciones del mismo”.

Cabe destacar las muchas ocasiones en las que el Comisionado se encuentra con el hecho de que la información ha sido entregada en el curso de la tramitación del procedimiento, con la consecuencia, en no pocas casos, de que el interesado desiste de su reclamación, lo que el Comisionado acepta en cumplimiento del artículo 94 de la LPAC y, anteriormente, 90 LRJAP-PAC, concluyendo de esta forma el procedimiento, sin más límites, como muchas veces recuerda, que “la existencia de terceros interesados o que el procedimiento implique interés general”⁴⁴³. Tampoco, y como ha quedado expuesto, son excepcionales los supuestos en los que la resolución ordena la retroacción del procedimiento seguido en la vía de acceso al objeto de que se dé cumplimiento a trámites como el reenvío de la solicitud a un sujeto distinto de aquel que la recibe de acuerdo en aplicación de los artículos 19.1 y 4 LTAIPBG y 44 LTAIPC, o la audiencia a terceros posiblemente afectados por la información objeto de la solicitud de acuerdo, en este caso, con lo dispuesto en los artículos 19.3 y 45 de las Leyes estatal y autonómica, respectivamente.

Las resoluciones del Comisionado se notificarán a los interesados y, una vez que esta haya tenido lugar, se publicarán, como establece el artículo 57 LTAIPC en el mismo sentido que el 24.5 de la Ley estatal, “previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran, por medios electrónicos y en los términos en que se establezca reglamentariamente”. A pesar de no haberse producido este desarrollo reglamentario, el Comisionado, desde su misma creación, publica sus resoluciones contribuyendo así a la consecución de los propios objetivos que inspiran este sector del ordenamiento, así como, de otra parte, a reducir la litigiosidad, al permitir conocer con facilidad su interpretación de la Ley, y, en particular, su posición sobre los

⁴⁴³ Como puede, por ejemplo, apreciarse en las RR 3/2015, 41/2016, 43/2017, 58/2017, 124/2017, 160/2017, 12/2018, 42/2018, 143/2018, 266/2018, 326/2018, 373/2018, 32/2019, 42/2019, 145/2019 o 340/2020.

diferentes límites al acceso a la información y las distintas causas de inadmisión previstas en la LTAIPBG, que son las cuestiones que absorben, sin duda, el mayor número de reclamaciones.

Las resoluciones del Comisionado son directamente impugnables en vía contencioso-administrativa, como disponen los artículos 24.1 y 51.1 de las Leyes estatal y canaria, respectivamente. No cabe ya contra ellas ningún otro recurso administrativo, salvo, como ha señalado el propio Comisionado, el extraordinario de revisión de concurrir de alguna de las circunstancias previstas en el artículo 125 LPAC⁴⁴⁴.

⁴⁴⁴ En tal sentido, R 49/2017.

IX. REGULACIONES ESPECIALES DEL DERECHO DE ACCESO

La disposición adicional primera LTAIPBG y la disposición adicional primera LTAIPC se refieren de manera idéntica a lo que llaman las “Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública”⁴⁴⁵. La interpretación de cuál sea el sentido y alcance de esta disposición y, en particular, el ámbito de competencia de las autoridades de transparencia para conocer de reclamaciones en materia de derecho de acceso a la información ha dado origen a una frontal disparidad de enfoques entre las autoridades de control y, mucho menor, entre la doctrina. Analizaremos, en primer lugar, el apartado primero y, a continuación, el segundo y tercero (que, por su redacción, podrían, con más propiedad gramatical, constituir uno solo).

1. Acceso por los interesados a información relativa a procedimientos en curso

El apartado primero de la disposición adicional primera remite a la normativa que regule el correspondiente procedimiento administrativo la regulación del acceso de los interesados a la información obrante en procedimientos en curso. Ello implica que la normativa de transparencia es aplicable en todos los demás supuestos, incluyendo el acceso por terceros a información de procedimientos en curso o el acceso por el interesado a procedimientos finalizados⁴⁴⁶. La clave, pues, no está en que unos sujetos –interesados– puedan solicitar acceso a una información y otros –no interesados– no, sino en que si el solicitante es un interesado y el procedimiento está en curso, la normativa aplicable no será la normativa de transparencia sino la reguladora del correspondiente procedimiento –la LPAC, salvo que haya normativa específica respecto de la materia en cuestión–⁴⁴⁷. Para que pueda ser invocada el apartado primero de la

⁴⁴⁵ “1. La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo. 2. Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información. 3. En este sentido, esta Ley será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización”.

⁴⁴⁶ La cuestión, como hemos defendido en otros trabajos, parece clara en una interpretación gramatical, histórica, sistemática y finalista de la LTAIPBG. De la misma opinión, O. MIR PUIGPELAT (*Transparencia y procedimiento administrativo. El derecho de acceso al expediente y su conexión con el derecho de acceso a información pública*, Civitas-Aranzadi, Madrid, 2019, pp. 37-45).

⁴⁴⁷ Sobre este tema, véase MIR PUIGPELAT. O., *Transparencia y procedimiento administrativo. El derecho de acceso al expediente y su conexión con el derecho de acceso a información pública*, Civitas-Aranzadi, Madrid, 2019; GUICHOT, E., “El acceso por los interesados a información relativa a procedimientos en curso y la Ley de Transparencia”, en BOIX, A., y CASTELLANOS, J. (coords.), *Transparencia y Comunidades Autónomas: una perspectiva multinivel*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021; o FERNÁNDEZ RAMOS, S., “El

disposición adicional primera LTAIPBG como motivo de inadmisión: a) debe existir un específico procedimiento administrativo aplicable al caso; b) el reclamante debe ser un interesado en el mismo, lo que tendría que acreditar la Administración o reconocer el interesado; y c) el procedimiento debe estar en curso, lo que el CTBG viene entendiendo que ocurre hasta tanto la resolución no es firme en vía administrativa o ha sido impugnada en vía contencioso administrativa⁴⁴⁸.

En caso de que se cumplan estas tres condiciones, el Comisionado de Transparencia, al igual que el Consejo estatal, inadmite la reclamación, sin considerar que quepa aplicar la normativa de procedimiento, pero complementada supletoriamente con la garantía de la reclamación⁴⁴⁹. Al conocer de un recurso contra una de sus resoluciones, los tribunales han aclarado que una vez dictada resolución el procedimiento ya no está en curso, aunque quepa aún interponer recurso administrativo o judicial⁴⁵⁰.

Por lo demás, el Comisionado considera que conocer el estado de tramitación de un procedimiento es una solicitud que no tiene encaje en la normativa de transparencia, sino en la de procedimiento administrativo, incluso cuando el solicitante no es interesado, sino mero denunciante o un tercero⁴⁵¹.

acceso a la información relativa a los procedimientos administrativos”, Revista española de la transparencia, núm. 12, 2021.

⁴⁴⁸ Doctrina general del CTBG. Por todas, R 95/2015.

⁴⁴⁹ En general, el Comisionado aplica el precepto solo cuando se invoca la normativa de procedimiento o, cuando menos, la condición de interesado y no ha recaído aún resolución. Así, declara la inadmisión al constatar que el solicitante es un interesado que invoca la normativa de procedimiento y este está en curso, en las RR 122/2018, 190/2018, 228/2018, 322/2018, 64/2019, 388/2020 o 297/2020. Cuando estando en curso el procedimiento, se invoca la normativa de procedimiento y la de transparencia, inadmite las pretensiones formuladas con base en la primera y admite las formuladas con base en la segunda. Así, en materia de procedimientos de selección del personal, RR 26, 29, 30, 31 y 32/2016 y 185/2019. En la R 59/2016, el Comisionado se pregunta, ante una solicitud de información sobre un proceso electoral seguido por un colegio profesional, si “existe un procedimiento administrativo abierto, es decir, sin resolución firme” lo que obliga a “valorar una posible inadmisión por la aplicación de la Disposición Adicional Primera de la LTAIP”, llegando a una conclusión negativa.

⁴⁵⁰ La R 322/2018 fue impugnada. La STSJCan de 19 de marzo de 2021 (número de procedimiento 33/2020) constata que cuando se formuló la solicitud el procedimiento había concluido por resolución y estima el recurso contra la inadmisión.

⁴⁵¹ Así, en la R 381/2021 y en la R 384/2021, relativas al estado de tramitación de un expediente de reintegro parcial de una subvención concedida a una Junta de Personal y a un Comité de Empresa, respectivamente, en que solicita la información un representante sindical.

2. Regímenes jurídicos específicos de acceso a la información

La LTAIPBG ha mantenido la posibilidad de existencia de regímenes jurídicos específicos de acceso a la información⁴⁵².

Cabe hacer de entrada una serie de observaciones:

—La primera, que el apartado segundo de la disposición adicional primera asocia esos regímenes específicos a “materias”, si bien el término está empleado en un sentido laxo o genérico, de lo que es prueba que, en el enunciado del apartado tercero, se incluya el acceso a la información destinada a la reutilización, que, en los términos de la normativa europea y española de reutilización es potencialmente cualquiera, y no la relativa a una “materia” o sector de la actividad administrativa determinado.

—La segunda, que no se exige rango de ley a la regulación que contenga un régimen jurídico específico, lo que ha sido objeto de crítica generalizada por su potencial fragmentador del derecho de acceso de los ciudadanos a la información⁴⁵³. Sin embargo, el Tribunal Supremo interpreta que se exige rango de ley para el desplazamiento de la LTAIPBG, lo que supone una interpretación que, sin tener apoyo expreso en la dicción legal, salva en parte el riesgo de atomización que había apuntado la doctrina.

— En tercer lugar, que no se incorpora una cláusula conforme a la cual serían de aplicación las normas específicas solo cuando fueran más favorables al acceso que la propia LTAIPBG, como propuso alguna enmienda la tramitación parlamentaria⁴⁵⁴.

Frente a la regulación anterior, contenida en el artículo 37.6 LRJAP-PAC, que se refería expresamente a qué materias se regían por sus disposiciones específicas, el apartado segundo

⁴⁵² En la tramitación del Proyecto de Ley en el Senado se plantearon las enmiendas núms. 49 de Izquierda Unida y 119 de *Entesa pel progres de Catalunya* de supresión del apartado segundo, que fueron rechazadas.

⁴⁵³ El riesgo de voladura de la supuesta generalidad del régimen de acceso establecido en la LTAIPBG ya fue advertido por el propio Consejo de Estado en su Dictamen al Anteproyecto de Ley núm. 707/2012, de 19 de julio.

⁴⁵⁴ La 254 de Izquierda Plural en el Congreso de los Diputados (reproducida en la 49 de Izquierda Unida y la 119 de *Entesa pel progres de Catalunya* en el Senado), la 358 de Unión Progreso y Democracia en el Congreso de los Diputados y la 497 del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados.

de la disposición adicional primera LTAIPBG plantea dos cuestiones claves: cuándo puede hablarse de “materias que tienen previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información” (entre las que el apartado tercero incluye, en todo caso, el acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización), y cuál es el alcance, en esos casos, de la supletoriedad de la LTAIPBG.

El CTBG aprobó el Criterio Interpretativo 8/2015, de 12 de noviembre, sobre “Aplicación de la disposición adicional primera de la Ley 19/2013 sobre regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública”, conforme al cual solo cuando la norma en cuestión contenga una regulación específica del acceso a la información, por más que regule exhaustivamente otros trámites o aspectos del procedimiento, podrá considerarse a la LTAIPBG como supletoria en todo lo relacionado con dicho acceso. La interpretación contraria conduciría, adicionalmente, al absurdo de que sectores enteros de la actividad pública o determinados órganos territoriales quedaran exceptuados de la aplicación del régimen de acceso previsto en la LTAIPBG, siendo esta una ley básica y de general aplicación. En definitiva, solamente aquellos sectores u órganos que cuenten con una normativa que prevea un régimen específico de acceso a la información que los redactores de la LTAIPBG han entendido necesario preservar, aplicarán directamente dicho régimen y siempre con esta última como norma supletoria. Finalmente, aclara que la enumeración del apartado tercero, referida a la información ambiental o a la destinada a la reutilización, no es taxativa, pues ello hubiera provocado lagunas o rigideces indebidas, sino que es una enumeración a título de ejemplo y admite la inclusión de otros sectores, entre ellos, el sistema de archivos de la AGE o las disposiciones que prevén la reserva en el acceso cuando se den determinados condicionantes (secretos oficiales, secreto estadístico y algunos otros).

El CTBG ha reconocido la condición de normativa específica a la que regula los registros⁴⁵⁵, a la normativa sobre protección de datos respecto al acceso por el propio afectado

⁴⁵⁵ El CTBG ha indicado que se rige por su normativa específica el acceso a información obrante en registros civiles y administrativos y en archivos judiciales, sobre lo que tampoco cabe supletoriamente reclamar ante el propio CTBG. El CTBG lo ha señalado respecto del Registro Civil (RR 467/2015 y 641/2018), el Registro de la Propiedad (RRTT 288/2017 y 169/2018 y RR 66/2016, 101/2016 y 229/2016) y en los protocolos notariales (RT 5/2018, R 754/2019, RR 863, 871 y 880/2019), con el Registro de asociaciones (R 588/2018), con el Registro General de Protección de Datos (RR 112/2016 y 199/2016), con el Catastro (RR 417/2015, 483/2015, 265/2016, 494/2016, 127/2017, 170/2017, 391/2017, 489/2017, 556/2017, 4/2018, 427/2018, 738/2018, 420/2019, 432/2019, 436/2019, 472/2019, 466/2019, 479/2019, 599/2019, 630/2019, 663/2019, 747/2019, 827/2019) o con el Registro de Vehículos de la Dirección

a sus datos personales –o la sanitaria en relación con el acceso al historial clínico– siempre que no incluya también otra información de terceros o no personal⁴⁵⁶.

El Comisionado de Transparencia ha hecho suyo este Criterio interpretativo. Ha reconocido el carácter de normativa especial a la normativa urbanística⁴⁵⁷, a la de ordenación del territorio⁴⁵⁸ y a la del padrón⁴⁵⁹. Lo ha denegado a la normativa sobre colegios profesionales⁴⁶⁰ o sobre acceso a datos de los empleados públicos por sus representantes⁴⁶¹.

Ha generado una interesante polémica la consideración o no de la normativa tributaria como normativa específica. Al igual que en el ámbito estatal y en el de las demás Comunidades Autónomas, se ha planteado qué tratamiento ha de darse al acceso a la información fiscal, habida cuenta de que la LGT le atribuye carácter reservado⁴⁶². La respuesta ha sido dispar en la

General de Tráfico (RR 303/2018 y 582/2018). En el caso del Registro de Fundaciones, ha habido un giro en su posición, ya que inicialmente estimaba también que incorporaba un régimen específico de acceso (R 109/2016) pero, más recientemente, ha considerado que lleva a cabo simplemente una declaración de su carácter público y una remisión a la LRJAP-PAC, que hoy habría de entenderse hecha a la LPAC y, por ende, a la LTAIPBG a la que la LPAC se remite, por lo que se rige por la LTAIPBG (RR 918 a 920/2019). Asimismo, ha considerado que el acceso a los archivos judiciales tiene su propia normativa reguladora (R 70/2016).

⁴⁵⁶ Así, el CTBG, en las RR 513/2016, 14/2019, 114/2019, 124/2019, 501/2019, 728/2019, 801/2019, 75/2020, 91/2020 y, sobre acceso al historial clínico, RT 317/2017.

⁴⁵⁷ R 9/2015.

⁴⁵⁸ R 76/2017.

⁴⁵⁹ RR 120/2020, 185/2020 y 260/2020.

⁴⁶⁰ R 150/2018.

⁴⁶¹ R 198/2021, que se apoya en la STS de 11 de junio de 2020, 748/2020.

⁴⁶² La LGT regula la “Información y asistencia a los obligados tributarios” en la Sección 2ª del Capítulo I (“Principios generales”) del Título III (“La aplicación de los tributos”). En su artículo 85 regula un deber genérico de información y asistencia a los obligados tributarios. En su artículo 86 las publicaciones de normas en vigor y de las contestaciones a consultas y resoluciones económico-administrativas que considere de mayor trascendencia y repercusión. En su artículo 87 la información sobre criterios de aplicación de la normativa tributaria y el texto íntegro de las consultas o resoluciones concretas, suprimiendo datos personales. En sus artículos 88 y 89 regula el derecho a realizar consultas tributarias escritas. En su artículo 90 la información a los interesados sobre el valor a efectos fiscales de los bienes inmuebles que vayan a ser objeto de adquisición o transmisión. Y, en su artículo 91, los acuerdos previos de valoración a efectos fiscales de rentas, productos, bienes, gastos y demás elementos determinantes de la deuda tributaria. En la Sección 3ª se regula la “colaboración social en la aplicación de los tributos”. En su artículo 92 se establece el principio general de colaboración voluntaria. En su artículo 93 establece la obligación de suministrar información con trascendencia tributaria. En su artículo 94 regula las autoridades sometidas al deber de informar y colaborar. En su artículo 95 establece el carácter reservado

doctrina de las autoridades administrativas independientes de control y en los tribunales. El CTBG entendió en un primer momento que la regulación de la LGT, no podía considerarse un “régimen jurídico específico de acceso a la información” –frente a las alegaciones en este sentido por parte de la Administración tributaria– y admitió las reclamaciones⁴⁶³. Sin embargo, al conocer de una impugnación de una de esas resoluciones, los tribunales consideraron que es de aplicación la LGT y, por ende, que no cabe otorgar acceso a esta información⁴⁶⁴, a resultas de lo cual el CTBG asumió esta doctrina, y analiza ya en cada supuesto si se trata de información con trascendencia tributaria, a los efectos de aplicar la LGT en caso afirmativo o la LTAIPBG en caso negativo, discutiéndose en algunos supuestos el propio concepto de la “relevancia tributaria”, y denegándose su concurrencia cuando se trata de información anonimizada o estadística⁴⁶⁵.

Entre las Autoridades autonómicas, el Comisionado de Transparencia admite su competencia para conocer de la reclamación y considera que de la LGT no se deriva ningún completo régimen específico de acceso a la información tributaria por parte de la ciudadanía, si bien el principio de reserva allí establecido ha de conectarse con el límite de la garantía de la

de los datos con trascendencia tributaria, que solo pueden ser empleados por la Administración tributaria para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de las sanciones que procedan, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo en los casos previstos en el mismo artículo, referidos básicamente a la colaboración con el poder judicial o con otros órganos e instituciones de control. Prevé asimismo el “más estricto y completo” deber de sigilo por parte de las autoridades y funcionarios, cuya infracción, con independencia de las responsabilidades penales o civiles que pudieran derivarse, se considerará siempre falta disciplinaria muy grave. En 2015 se introdujo un artículo 95 bis para dar cobertura a la publicidad de situaciones de incumplimiento relevante de las obligaciones tributarias. También ese año, la Disposición adicional decimoséptima de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público estableció que: “El acceso, la cesión o la comunicación de información de naturaleza tributaria se regirán en todo caso por su legislación específica.

⁴⁶³ RR 104/2015 y 469/2015.

⁴⁶⁴ La R 469/2015 fue impugnada y la SJCCA núm. 5 de 28 de octubre de 2016 (145/2016), considera que la LGT contiene un “régimen jurídico específico de acceso a la información”. El fallo fue confirmado en apelación por la SAN de 6 de febrero de 2017 (547/2016), que considera que los límites al derecho de acceso no son sólo los establecidos en la CE y la LTAIPBG sino que pueden ser establecidos en cualquier ley sectorial que regule cualquier materia relacionada con la Administración y que, en este sentido, uno de ellos es el carácter reservado impuesto por el artículo 95 LGT, que considera un “régimen jurídico específico de acceso a la información”, principio que no fue modificado tampoco en 2015, cuando se posibilitó la publicidad de la lista de grandes morosos, “de lo que cabe deducir su voluntad tácita de mantener el carácter reservado”. Las RR 320/2015, 321/2015 y 60/2016, fueron también impugnadas y la SJCCA núm. 11, de 8 de octubre de 2018 (123/2018), que acumula los tres recursos, desestimó la reclamación, siendo confirmada por la SAN de 30 de mayo de 2019 (1/2019). El ATS de 31 de enero de 2020 (682/2020) inadmite el recurso de casación.

⁴⁶⁵ Así, RR 472/2017, 481/2017, 295/2018, 415/2018, 13/2019, 52/2019, 53/2019, 54/2019, 146/2019, 147/2019, 355/2019, 402/2019, 651/2019, 715/2019, 874/2019 y RT 315/2019. Por el contrario, el secreto tributario no impide facilitar información estadística fiscal, siempre que no pueda llevar a la identificación de concretos contribuyentes. Así, lo estima la R 197/2019.

confidencialidad. El carácter reservado de los datos trata de preservar los derechos e intereses de los obligados tributarios (por conexión de los artículos 34.1 y 95 LGT). No cabe, pues, una aplicación maquinal o mecánica del art. 95 LGT, sino que es preciso analizar y valorar, a la luz de las circunstancias concurrentes en el caso concreto, si y en qué medida los derechos e intereses del obligado tributario –a cuya tutela se encomienda el deber de confidencialidad de la Administración tributaria – han de prevalecer sobre el derecho de acceso a la información

pública⁴⁶⁶. Sigue, así, la línea del Consejo andaluz⁴⁶⁷ o de la Comisión catalana⁴⁶⁸. La doctrina se había también mostrado muy crítica con esta exclusión de la información tributaria del ámbito de aplicación de la LTAIPBG⁴⁶⁹.

⁴⁶⁶ En la R 108/2018, la persona reclamante solicita la relación de inmuebles exentos del pago del IBI, “sus domicilios, cuantía y causa legal de la exención y titulares de los inmuebles, salvo cuando estos sean personas físicas...”. El Comisionado señala que: “[r]esulta necesario que nos detengamos en el análisis de una cuestión formal, como es la relativa a las previsiones del artículo 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante, LGT) y la posible aplicación al caso que ahora nos ocupa de lo previsto en el apartado 2 de la Disposición adicional primera de la LTAIP, ‘regulaciones especiales del derecho de acceso’ [...]. Es aquí donde puede suscitarse la duda de si el artículo 95 de la LGT constituye un régimen jurídico específico de acceso a la información y por tanto la LTAIP pasaría a ser de aplicación supletoria. A este respecto se considera que el mencionado precepto legal no recoge una regulación sustancial que merezca aquella consideración. En efecto, no puede considerarse que la regulación del artículo 95 LGT –que solamente prevé la obligación de confidencialidad de la Administración– pueda ser considerada un régimen jurídico de acceso, ya que no regula un procedimiento específico de acceso a la información tributaria, como sí hace la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, para el acceso a la información medioambiental, o la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, para el acceso y la reutilización de información pública. Y respecto al argumento del Decreto del Concejal Delegado de Hacienda, Contratación y Pesca, al manifestar que la solicitud no tiene como objeto ninguno de los dispuestos en el artículo 95 de la Ley General Tributaria para la cesión a terceros de datos que el Ayuntamiento haya obtenido para fines tributarios, y en base al mismo desestimar la solicitud, debemos tener en cuenta que la obligación de confidencialidad de la Administración en relación con la información que obtiene para la imposición tributaria o de sanciones prevista por el artículo 95 LGT debe entenderse como habilitación legal requerida para que pueda considerarse dicha información incluida en los supuestos de límites al derecho de acceso y que, en virtud del artículo 37 de la LTAIP, su aplicación será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso. La finalidad del deber de confidencialidad de la Administración es preservar los derechos e intereses privados de los obligados tributarios –y, particularmente, el derecho al carácter reservado de la información que obtenga la Administración tributaria de ellos en un entorno de confidencialidad, reconocido y garantizado por el artículo 34.1 de la LGT; se trata de una garantía de reserva hacia los obligados tributarios. Conforme a lo expuesto y al principio de proporcionalidad del artículo 37.2 de la LTAIP, concluimos, en los mismos términos en los que se expresa la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) en su Resolución 299/2018, de 25 de octubre [...]. Por tanto, tampoco protegería la titularidad de las Administraciones públicas la confidencialidad derivada del artículo 95 de la LGT, ‘carácter reservado de los datos con trascendencia tributaria’, que protege la información obtenida por la Administración, y no la relativa a la propia Administración. Y, por encima de estas consideraciones, hay que recordar que el patrimonio inmobiliario de las administraciones públicas es, indiscutiblemente, información pública que debe ser accesible sin restricciones. Por ello se concluye que el reclamante tiene derecho a acceder a la relación de bienes inmuebles (urbanos y rústicos) que estén exentos del pago del IBI con expresión de sus domicilios, cuantía y causa legal de la exención, así como la titularidad de los mismos en el caso de que ésta recaiga en el Estado, las Comunidades Autónomas y las entidades locales (o en los organismos y entidades de ellos dependientes), así como en los Gobiernos extranjeros respecto de los bienes mencionados en el artículo 62.1.e) del TRLHL. [...] Respecto al resto de bienes inmuebles, urbanos y rústicos, exentos del pago del impuesto sobre bienes inmuebles, esto es, aquellos cuya titularidad no recaiga en las Administraciones públicas o los Gobiernos extranjeros, debemos tomar en consideración el interés de la información estadística respecto a los mismos. Así, el artículo 33 de la LTAIP establece la obligación de hacer pública y mantener actualizada la información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad

de los servicios públicos, así como la información estadística de interés. Es incuestionable el interés público mostrado de forma reiterada respecto a esta materia en los últimos años. Tal y como recoge la referida Resolución andaluza 188/2018, de 30 de mayo [...]. Se considera que la información a suministrar sobre bienes inmuebles, urbanos y rústicos, cuya titularidad no recaiga en las Administraciones públicas o los Gobiernos extranjeros, exentos del pago del impuesto sobre bienes inmuebles, debe ser información estadística con el mayor desglose posible y con el único límite de que este desglose no debe permitir identificar de manera indubitada a algún titular del bien, con objeto de no vulnerar la Ley Orgánica de Protección de Datos. Esta información deberá contener los principales sujetos exentos del pago del referido impuesto, el número de inmuebles y la cuantía global de la exención”. Esta misma solución la reitera con idéntica argumentación en las RR 119/2018, 127/2018, 128/2018, 148/2018, 239/2018, 240/2018, 241/2018, 243/2018, 244/2018, 245/2018, 252/2018, 274/2018, 275/2018, 276/2018, 277/2018, 278/2018, 279/2018, 280/2018, 285/2018, 287/2018, 4/2019, 5/2019, 6/2019 y 7/2019. En la R 219/2019, en la que el objeto de la reclamación es conocer “la fecha de alta como objeto tributario de una vivienda del municipio así como copia de dicha alta”, información cuyo acceso concluye estimando, el Comisionado señala lo siguiente: “resulta necesario que nos detengamos en el análisis de una cuestión formal, como es la relativa a las previsiones del artículo 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante, LGT) y la posible aplicación al caso que ahora nos ocupa de lo previsto en la Disposición adicional primera de la LTAIP. Es aquí donde puede suscitarse la duda de si el artículo 95 de la LGT constituye un régimen jurídico específico de acceso a la información y por tanto la LTAIP pasaría a ser de aplicación supletoria. A este respecto se considera que el mencionado precepto legal no recoge una regulación sustancial que merezca aquella consideración. En efecto, no puede considerarse que la regulación del artículo 95 LGT – que solamente prevé la obligación de confidencialidad de la Administración- pueda ser considerada un régimen jurídico de acceso, ya que no regula un procedimiento específico de acceso a la información tributaria, como sí hace la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, para el acceso a la información medioambiental, o la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, para el acceso y la reutilización de información pública. La obligación de confidencialidad de la Administración en relación con la información que obtiene para la imposición tributaria o de sanciones prevista por el artículo 95 LGT debe entenderse como habilitación legal requerida para que pueda considerarse dicha información incluida en los supuestos de límites al derecho de acceso y que, en virtud del artículo 37 de la LTAIP, su aplicación será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso. La finalidad del deber de confidencialidad de la Administración es preservar los derechos e intereses privados de los obligados tributarios –y, particularmente, el derecho al carácter reservado de la información que obtenga la Administración tributaria de ellos en un entorno de confidencialidad, reconocido y garantizado por el artículo 34.1 de la LGT; se trata de una garantía de reserva hacia los obligados tributarios. Conforme a lo expuesto y al principio de proporcionalidad del artículo 37.2 de la LTAIP, concluimos, en los mismos términos en los que se expresa la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) en su Resolución 299/2018, de 25 de octubre, que ‘cuando dicha confidencialidad actúe como límite al acceso deberá tenerse en cuenta que el objetivo y la finalidad es la protección de los derechos de los obligados tributarios, y será exigible que se aplique de manera proporcional a este fin’. Y de ello se derivan dos consideraciones: la primera, que si el objeto y la finalidad de la confidencialidad es proteger y no defraudar el derecho del obligado a la reserva de la información que la Administración ha obtenido de él, cuando la información utilizada por la Administración tributaria no haya sido proporcionada por el obligado tributario con dicha expectativa de reserva, sino que la haya obtenido la Administración a raíz de su propia actividad (por ejemplo, cuando el Ayuntamiento fija la fecha de alta en el padrón municipal de basura) la confidencialidad perderá buena parte de su finalidad de protección de la expectativa de reserva de los obligados tributarios y su aplicación deberá perder, proporcionalmente, intensidad. La segunda, que si la información tributaria se facilita disociada de la identidad del obligado tributario (en este caso, del titular de la finca sobre la que se pide información) no se estaría vulnerando su derecho a la reserva reconocido por el artículo 34.1 LGT y, no sirviendo a este fin, no se justificaría la confidencialidad de la información que se impone a la Administración tributaria,

Finalmente, esta posición, que fue objeto de cuestionamiento, ha sido acogida por el Tribunal Supremo, en una sentencia que descarta que la normativa tributaria constituya una normativa específica y, por tanto, estima que en estos casos es de aplicación la normativa de transparencia⁴⁷⁰.

precisamente para garantizarlo, en el artículo 95 LGT. [...] Es, por tanto, un claro ejemplo de que un régimen de confidencialidad contenido en una norma específica no es un régimen jurídico específico de acceso a la información a los que se refiere la Disposición adicional primera de la LTAIBG”.

⁴⁶⁷ Así, en relación a la información sobre los bienes exentos del IBI, con indicación de su cuantía, la causa legal de la exención y el domicilio de tales bienes, puesto que la legislación catastral solo incluye el domicilio de sus titulares entre los datos protegidos. Una valoración diferente merece, por el contrario, la pretensión de que también se facilite información sobre los titulares de los inmuebles. Además de excluir a las personas físicas de la información a suministrar –como expresamente hace el solicitante-, tampoco procede en línea de principio identificar a las personas jurídicas titulares de los derechos sobre los bienes inmuebles declarados exentos, toda vez que el repetido art. 51 TRLCI considera un dato protegido la “razón social” de los que aparezcan inscritos en el catastro como titulares. Únicamente cuando se trate de bienes del Estado, de las Comunidades Autónomas y de los gobiernos locales (y de los organismos y entidades de ellos dependientes), así como de los inmuebles de los Gobiernos extranjeros, puede prevalecer el derecho de acceso a la información, debiendo en consecuencia identificarse en estos supuestos a sus correspondientes titulares (RR 144/2017, 152/2017, 4/2018, 8/2018, 10/2018, 24/2018, 31/2018, 33/2018, 39/2018, 46/2018, 47/2018, 48/2018, 63/2018, 80/2018, 82/2018, 83/2018, 84/2018, 86/2018, 88/2018, 89/2018, 90/2018, 91/2018, 92/2018, 94/2018, 95/2018, 97/2018, 102/2018, 160/2018, 161/2018, 162/2018, 169/2018, 171/2018, 172/2018, 173/2018, 174/2018, 182/2018, 183/2018, 184/2018, 185/2018, 186/2018, 188/2018, 190/2018, 191/2018, 192/2018, 193/2018, 194/2018, 195/2018, 196/2018, 86/2019, 166/2019).

⁴⁶⁸ RR 33/2017 o 299/2018.

⁴⁶⁹ Así, para S. FERNÁNDEZ RAMOS y J. M.ª PÉREZ MONGUIÓ, (*El derecho al acceso a la información pública en España*, Aranzadi, op. cit., pp. 80-81): “Esta doctrina supone mantener la información tributaria, de cuyo ingente volumen y relevancia a efectos de rendición de cuentas no es preciso insistir, al margen de los postulados de la LTAIBG, mediante una inaceptable exclusión de plano e indiscriminada, concediendo al carácter de los datos tributarios un valor absoluto, ajeno a toda ponderación, con independencia del contenido de las informaciones, tratando los datos tributarios en su totalidad al mismo nivel que los datos personales especialmente protegidos. Esto supone, sencillamente, mantener a las Administraciones tributarias en un régimen pre-transparencia pública”, con cita de diversos autores en esta línea.

⁴⁷⁰ En primer instancia y apelación, los juzgados de lo contencioso-administrativo y el TSJA consideraron, en línea con la SAN de 5 de febrero de 2017 (46/2017), que la Ley General Tributaria tiene el carácter de normativa específica. Así, en relación con la R 144/2017, la SJCA núm. 7 de Sevilla, de 6 de marzo de 2019 (6/2019) y, en apelación, la STSJA de 26 de noviembre de 2020 (564/2019). Respecto de la R 152/2017, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, la SJCA núm. 4 de Sevilla, de 24 de febrero de 2021 (51/2019) y, en apelación, la STSJA de 28 de noviembre de 2019 (930/2019). Y respecto a la R 86/2019, la SJCA núm. 2 de Sevilla de 2 de junio de 2019 (77/2020), y, en apelación, la STSJA de 2 de marzo de 2020 (1172/2020). En este caso, además, se añade que “la protección debe darse tanto a los datos directamente identificativos de las personas físicas titulares de los inmuebles (nombre y apellidos, o DNI) como aquellos otros datos personales que, indirectamente, permitan la identificación, y en este sentido, el domicilio de la finca es un elemento identificador de la persona física titular”. Interpuesto recurso de casación contra la STSJA de 28 de noviembre de 2019 (930/2019), la STS de 24 de febrero de 2021 (257/2021) descarta que pueda calificarse la regulación de la Ley General Tributaria como régimen

El Comisionado se ha hecho eco de esta importante sentencia, y la ha incorporado como confirmación de su posición⁴⁷¹.

específico de acceso. Considera, eso sí, al igual que lo hiciera el Consejo andaluz, que la combinación con la normativa catastral, que declara reservado el dato de la titularidad y, en el caso de las personas físicas, de la normativa sobre protección de datos debe llevar a dar la información sin la identidad del titular, salvo en el caso de las Instituciones públicas. Lo hace en los siguientes términos: “Interpretando dicha Disposición Adicional primera dijimos en nuestras sentencias de 11 de junio de 2020 (recurso 577/2019) y de 19 de noviembre de 2020, que: “[...] el desplazamiento de las previsiones contenidas en la Ley 19/2013 y, por tanto, del régimen jurídico general previsto en dicha norma, en todo lo relativo al acceso a la información pública, sus límites y procedimiento que ha de seguirse, exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que estamos ante una regulación alternativa por las especialidades existentes en un ámbito o materia determinada, creando así una regulación autónoma en relación con los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse. [...] “Pues bien, del tenor literal de dicha regulación antes transcrita se desprende que la LGT y singularmente, su artículo 95 -en el que se sustenta la decisión denegatoria- consagran una regla o pauta general de reserva de los ‘datos con trascendencia tributaria’ en el ámbito de las funciones de la Administración Tributaria -la gestión y aplicación de los tributos- pero no permiten afirmar que contengan una regulación completa y alternativa sobre el acceso a la información que implique el desplazamiento del régimen general previsto en la Ley 19/2013, de Transparencia, norma básica aplicable a todas las Administraciones Públicas. Dicho artículo 95 LGT se inserta en la Sección 3ª sobre ‘colaboración social en la aplicación de los tributos’ del capítulo I, sobre ‘principios generales’ en el Título I de ‘la aplicación de los tributos’ y se refiere al carácter confidencial de los datos obtenidos por la Administración tributaria en el desempeño de sus funciones con la finalidad de aplicación de los tributos o de imposición de infracciones. El aludido artículo de la LGT además de establecer la mencionada regla, contempla trece excepciones y supuestos en los que se permite el traslado o cesión de la información tributaria a terceros -apartados a) a m)- que en la perspectiva de nuestro enjuiciamiento de acceso no son un *numerus clausus* o un listado cerrado de cesión de datos a terceros. Por su parte, el artículo 95 bis introducido por la Ley 34/2015, contempla un nuevo supuesto de publicidad en ciertos casos de infracción tributaria. No cabe concluir, pues, del tenor de tales preceptos, 95 y 95 bis, ni del contenido de los precedentes artículos 93 y 94 LGT -que se refieren a la obligación de los ciudadanos de informar a la Administración tributaria- que exista una regulación específica propia y exhaustiva del sistema de acceso a la información por parte de los ciudadanos en este ámbito. Los artículos citados se circunscriben a recoger la pauta general de la reserva de datos tributarios, regla que no es óbice para que ante el déficit de regulación y tutela del derecho de acceso a la información, opere ex apartado 2º de la Disposición Adicional primera, la mencionada Ley 19/2013 que, es norma básica en materia de acceso a la información pública, aplicable a todas las Administraciones Públicas en los términos del artículo 149.118 CE, y que contribuye, en fin, a la transparencia del sistema tributario y permite realizar el derecho reconocido en el artículo 105 c) CE. Esto es, el artículo reseñado de la LGT y demás disposiciones que se invocan se refieren a la reserva de los datos que obtiene la Administración para la gestión y ejercicio de la actuación tributaria entendida en un sentido amplio, pero no conllevan per se la inaplicación de la Ley de Transparencia [...] Lo anteriormente expuesto nos lleva a afirmar que no se contiene en la Ley General Tributaria un régimen completo y autónomo de acceso a la información, y sí un principio o regla general de reserva de los datos con relevancia tributaria como garantía del derecho fundamental a la intimidad de los ciudadanos (art 18 CE). Por ende, las específicas previsiones de la LGT sobre confidencialidad de los datos tributarios no desplazan ni hacen inaplicable el régimen de acceso que se diseña en la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno (Disposición Adicional 1ª)”.

⁴⁷¹ Así, en la R 245/2021, argumenta que frente a las alegaciones “referentes a que el artículo 95 de la LGT regula un régimen específico de acceso a la información es importante poner de relieve la reciente sentencia del Tribunal Supremo 257/2021, de 24 de febrero, recaída en recurso de casación número 2162/2020, en la que el Alto Tribunal afirma que ‘no se contiene en la Ley General Tributaria un régimen completo y autónomo de acceso a la información, y sí un principio o regla general de reserva de los datos

Un aspecto muy polémico, sin duda, ha sido el de si, en los casos de materias que tienen una regulación específica, ha de reconocerse o no la competencia de las Autoridades de transparencia para conocer de una reclamación contra las resoluciones. Por nuestra parte, desde la aprobación de la LTAIPBG, hemos sostenido en múltiples escritos las razones de todo tipo que había para interpretar que la llamada a la supletoriedad de la normativa general de transparencia debía llevar al reconocimiento de las competencias de las nuevas Autoridades de transparencia para conocer de las reclamaciones en todos los sectores que no cuentan con un régimen específico de recursos⁴⁷².

En los casos de la información ambiental o solicitada por representantes políticos, el Comisionado de Transparencia no se ha alineado con el CTBG o con el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, que inadmiten las reclamaciones, sino con otras Autoridades de transparencia autonómicas⁴⁷³ que, en línea con la doctrina abrumadoramente

con relevancia tributaria como garantía del derecho fundamental a la intimidad de los ciudadanos (art 18 CE). Por ende, las específicas previsiones de la LGT sobre confidencialidad de los datos tributarios no desplazan ni hacen inaplicable el régimen de acceso que se diseña en la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno (Disposición Adicional 1ª)''.

⁴⁷² Nada más aprobarse la Ley, ya advertimos que el alcance de la supletoriedad prevista en la DA1.2 no era evidente. En primer lugar, si se refería a todas las materias que tuvieran una regulación especial, o solo a la información ambiental y la reutilización, argumentando que el iter parlamentario y la adición del “en este sentido” abonaba la primera interpretación). En segundo lugar, el alcance mismo de la llamada a la supletoriedad, razonando que “[...] (p)robablemente el sentido de esta norma, en la mente del legislador, estuvo en extender las garantías de tutela por una autoridad independiente pero tampoco es tan evidente [...]” y augurando que “(s)ólo la práctica de las autoridades independientes y, en su caso, la jurisprudencia, contribuirá a despejar estas incógnitas” (“Transparencia: aspectos generales”, en GUICHOT, E. (coord.), *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Tecnos, Madrid, 2014, pp. 35-62, en pp. 54-55). El tema lo abordamos de forma monográfica en GUICHOT, E., “El ámbito de competencia de las autoridades de transparencia para conocer de reclamaciones en materia de derecho de acceso a la información”, en MARTÍN DELGADO, I., GUICHOT, E., CERRILLO I MARTÍNEZ, A. y MESÓN MANTERO, D., *Configuración legal, pp. actuación y funciones de las autoridades de transparencia: algunas propuestas de mejora*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2019, pp. 71-123. También en GUICHOT, E., “Regulaciones especiales”, en GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., *El derecho de acceso a la información pública*, con BARRERO RODRÍGUEZ, C., Tirant lo blanch, Valencia, 2020, pp. 739-854.

⁴⁷³ En cuando a las reclamaciones relacionadas con solicitudes de acceso a la información ambiental, su admisión fue liderada por la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña (R 211/2017) y seguida por el Comisionado de Canarias (R 8/2017), la Comisión de Transparencia de Galicia (R 82/2017) y el Consejo de Valencia (RR 45/2017 o 77/2017). Para el acceso por representantes

mayoritaria⁴⁷⁴, entienden que la llamada a la supletoriedad de la disposición adicional implica la competencia de las autoridades de transparencia para conocer de las reclamaciones. El propio

políticos, de nuevo algunos Comisionados se encuentran liderados por la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña, desde la R de 11 de febrero de 2016 (Reclamación 4/2016), como el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana (desde las RR 6/2017, 7/2017 y 17/2017) o el Consejo de Transparencia de Aragón (R 6/2017). La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 18 de diciembre de 2019 (1074/2019), en relación con la admisión de su competencia por la Comisión catalana, califica su razonamiento de “impecable” y su respuesta de “extensa y sobradamente fundamentada”, y califica el razonamiento de que “aquellos que representan a la ciudadanía en las instituciones públicas, no pueden disfrutar de un derecho de acceso a la documentación pública, de alcance y calidad inferior que cuando este mismo derecho lo ejercitan sus representados individualmente considerados”, como de “un sentido común abrumador”.

⁴⁷⁴ Para la información ambiental, S. FERNÁNDEZ RAMOS y J. M.ª PÉREZ MONGUIÓ consideran que esta garantía es también de aplicación a la información ambiental, pues la información medioambiental no deja de ser información pública (*El derecho de acceso a la información pública en España*, op. cit., pp. 67-68). L. CASADO CASADO (“Estudio sobre el alcance de la supletoriedad de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno sobre la Ley 27/2006, de 18 de julio, Reguladora del derecho de acceso a la información ambiental”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 2014, núm. 99-100, pp. 843-844) estima que es dudoso si estamos o no ante un aspecto no regulado, aunque podría entenderse así y entrar con ello en juego la supletoriedad de la LTAIPBG. Máxime, considera, cuando los recursos administrativos no cumplen con las exigencias de ser “efectivos, objetivos y equitativos” que impone el convenio de Aarhus, y los contencioso-administrativos tampoco por su lentitud y costes. Por ello considera que en una interpretación estricta y literal habría de conducir a la solución contraria. En todo caso, queda a la interpretación que hagan las autoridades independientes de transparencia y los tribunales. En el mismo sentido, I. MARTÍN DELGADO (“La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: un instrumento necesario, útil y ¿eficaz?”, en *Las vías administrativas de recurso a debate. Actas del XI Congreso de la AEPDA*, INAP, Madrid, 2016) se muestra favorable a la extensión de la garantía a las solicitudes de acceso a la información ambiental, que estaría en línea con la previsión alternativa de recursos ante la propia Administración autora de la decisión o ante una entidad independiente e imparcial creada por ley que acoge la Directiva. También a favor de la competencia de las Autoridades de transparencia, y siguiéndonos en escritos anteriores, S. MONTEREIN HEREDIA y M. PÉREZ GARCÍA (“La protección del medio ambiente”, en AAVV, *Los límites al derecho de acceso a la información pública*, INAP, Madrid, 2017, pp. 209-226, p. 223). Para el acceso a la información por representantes políticos, según I. MARTÍN DELGADO (“La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: un instrumento necesario, útil y ¿eficaz?”, op. cit.) “cabe sostener la competencia del Consejo de Transparencia para conocer de reclamaciones relativas a solicitudes a las que sean de aplicación los regímenes especiales de acceso”. Para M. A. BLANES CLIMENT (Los concejales pueden presentar la reclamación prevista en las leyes de transparencia. *Blog de Transparencia y Gobierno Abierto*. <https://miguelangelblanes.com/2017/02/08/los-concejales-pueden-presentar-la-reclamacion-prevista-en-las-leyes-de-transparencia/>) ha de reconocerse que los electos locales pueden plantear reclamación, con independencia de si la solicitud de información se ha apoyado en la legislación de régimen local o en la de transparencia, ya que el derecho fundamental de acceso a la información pública pertenece al concejal y no puede quedar condicionado por la cuestión formal del bloque normativo alegado en su solicitud, lo cual afecta gravemente al principio de seguridad jurídica, por la incoherencia que supone, y al principio de igualdad, a la vista de que la interpretación de las Autoridades de transparencia difiere en este punto. M. M. RAZQUIN LIZÁRRAGA (“Límites del derecho de información de los diputados”, *Revista de Derecho Constitucional*, núm. 113, 2018), considera que, a falta de regulación de los límites al acceso a la información por los parlamentarios, y la mera mención a las “razones fundadas en derecho” por el Reglamento del Congreso, “la LTAIBG podría ser considerada –servata distancia– como la ley general supletoria de la ley especial que es el Reglamento parlamentario”. No obstante, deben

Defensor del Pueblo de España se ha posicionado también a favor de la admisión de las reclamaciones en materia ambiental⁴⁷⁵. El Comisionado de Transparencia, en un razonamiento impecable por la abrumadora fuerza de su sencillez, razona que en medio ambiente el acceso público a la información es vital, y por ello cuenta con una normativa específica anterior a la normativa general de transparencia, por lo que el solicitante de acceso a la información ambiental no puede ser de peor condición, de modo que le es de aplicación supletoria la garantía de la reclamación ante la Autoridad independiente de control⁴⁷⁶. Y que, en el caso de los

interpretarse de forma más restrictiva, dando más peso al interés superior de los parlamentarios en obtener la información para ejercer su representación, en particular, maximizando, cuando concurren, los mecanismos de acceso parcial o condicionado, ya que “todo ello debe ser analizado desde el principio básico de que el derecho de información de los diputados no puede ser de peor condición que el de los ciudadanos, principio general recogido en la jurisprudencia”. Por lo demás, los parlamentarios podrán utilizar ambas vías de acceso: la prevista en el correspondiente reglamento parlamentario y la establecida en la LTAIBG, como ya ocurre en la práctica en la Unión Europea. Ahora bien, pese a haber hablado de la LTAIBG como la ley general supletoria de la ley especial que es el Reglamento parlamentario, sostiene que cuando los parlamentarios solicitan información como representantes políticos solo cabe la reclamación ante los Consejos cuando así esté previsto expresamente en los reglamentos parlamentarios o en las leyes –estatal o autonómicas– de transparencia, sin que en esto, sin embargo, entre en juego esa supletoriedad general, aunque no desarrolla las razones (salvo una apelación a la seguridad jurídica) y se muestra “totalmente a favor” de articular legalmente esta vía, pues considera que “es asimismo evidente que esta vía supone, de facto, una garantía superior para los diputados que la vía judicial”. La excepción, en contra, en M. I. JIMÉNEZ PLAZA (“La disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el derecho de acceso a la información por los concejales: reflexiones sobre el régimen de tutela”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 49), funcionaria del Ministerio de Política Territorial y Función pública (2018).

⁴⁷⁵ Recomendación de 2 de enero de 2018, conforme a la cual considera que “la Ley 27/2006 ofrece como mecanismos de tutela del derecho de acceso a la información ambiental el sistema general o común de recursos administrativos y contencioso-administrativo, pero éstos ni son ‘específicos’ ni cumplen la garantía prevista en el Convenio de Aarhus y en la Directiva 2003/4/Ce de creación de un recurso previo a la vía judicial ante un órgano imparcial e independiente, que ofrezca una vía efectiva, objetiva y equitativa ‘específica’. El CTBG conformaría esta garantía de órgano especializado para conocer de los recursos frente a las denegaciones de acceso a la información; por lo que, al no ofrecer la Ley 27/2006 ningún recurso ante un órgano independiente, debe ser el propio CTBG el encargado de conocer de las denegaciones del derecho de acceso a la información en materia ambiental, por aplicación supletoria de la Ley 19/2013”.

⁴⁷⁶ Su razonamiento es el siguiente: “La información medioambiental no está incluida en las materias sujetas a publicidad activa de la LTAIP, ni de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Esta omisión se debe a que la misma cuenta con una legislación específica, aunque no es absoluta ya que el artículo 37 LTAIP al regular los límites al derecho de acceso, incorpora en su apartado 1 la protección del medio ambiente. Que opere este límite solo es factible si el supuesto implica a una información medioambiental cuyo conocimiento pueda poner en peligro una protección medioambiental con amparo legal. Parece obvio que la existencia de este límite no es muy coherente con el régimen especial mantenido en la disposición adicional primera,³ de la LTAIP: ‘Específicamente, esta ley será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización’”. “Con carácter previo a la legislación en materia de transparencia existían regulaciones del ejercicio del derecho de acceso a la información pública; concretamente en materia de acceso a la información en materia de medio ambiente. Esta

regulación previa a las leyes de transparencia y posterior a la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, tiene como justificación mejorar el derecho de acceso general de los ciudadanos a una parte de la información administrativa pública por propio interés del legislador o además, como en el caso de la información medioambiental, y cumplir acuerdo internacionales y normativa europea. El acceso a la información Ambiental viene regulado, esencialmente, en la Ley 27/2006, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, por la que se incorpora a derecho interno la Directiva 2003/4/CE y Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y el Instrumento de Ratificación del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medioambiente hecho en Aarhus el 25 de junio de 1998 (convenio de Aarhus). Esta priorización y especialización se produce por la importancia de la información medioambiental, que conforme al convenio de Aarhus ha de cumplir con una función educadora y de sensibilización y por ello, los estados deben fomentar la información ciudadana para que estos pueda participar de forma activa en la toma de decisiones dirigidas a preservar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, El derecho de acceso a la información medio ambiente no es más que un instrumento al servicio de un bien superior, que es la protección del medio ambiente. Esta misma priorización es la que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y la LTAIP dan al derecho de acceso general a la información pública. La Ley 27/2006, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, regula su régimen de recursos en su artículo 20 [...]. En un interpretación estricta y literal de la LTAIP sería posible entender que, frente a resoluciones de acceso a información medioambiental, no es factible recurrir al Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Pero aún es más difícil de entender, y conciliar con el conjunto del ordenamiento jurídico aplicable que, en una materia donde la información y la participación son la esencia de la regulación, como es el medio ambiente, los ciudadanos y los sujetos jurídicos vean disminuida así la garantía efectiva de su derecho a la información por una interpretación muy estricta y restrictiva de leyes que se han promulgado como promotoras de la transparencia; de forma que no se sostiene que se pueda mantener una dualidad de regímenes de reclamación en la que la información de carácter medioambiental tenga un sistema de garantía diferente, de menor fuerza, que el régimen general de reclamación. El derecho de acceso de cualquier ciudadano a la información medioambiental nace en 2006 como un derecho reforzado y privilegiado en comparación con el que en aquellas fechas tenían otras materias administrativas. Representaría un claro contrasentido que, cuando el conjunto de los derechos de acceso a cualquier información se ha visto reforzado por la regulación general de la transparencia en fechas posteriores, los peticionarios de información medioambiental no pudieran beneficiarse de las mismas garantías que de los demandantes del resto de informaciones. No tiene sentido que los ciudadanos demandantes de información medioambiental vean minoradas sus posibilidades respecto a las condiciones generales de la garantía del derecho de acceso; y se genere así una desigualdad en un derecho antes priorizado y de la máxima importancia social. Por ello, se considera la aplicación supletoria la normativa de la LTAIP en la medida que refuerza el acceso a la información medioambiental de cualquier ciudadano, en contraste con las previsiones que supongan un tratamiento más restrictivo. Y ello por la evidente razón de que el derecho de los ciudadanos en materias menos cualificadas que el medio ambiente no puede ser de mejor condición que cuando pretende garantizar el acceso a este derecho en materia medioambiental. El propio Tribunal Supremo ha validado esta mayor protección al derecho de acceso en un caso similar referido a los representantes autonómicos, así la STS de 15 de junio de 2015 [...]. Por tanto, el derecho de acceso a la información medioambiental de cualquier ciudadano es un régimen especial de acceso a la información reforzado, al que le son de aplicación supletoria las mejoras en el régimen de acceso a la información pública que se deriven de la LTAIP, incluido la reclamación ante un órgano independiente como es el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, por lo que procede a estimar la reclamación en su R 8/2017. Esta misma argumentación la reitera en las RR 193/2018, 341/2020, 54/2021 –en la que se solicita el “acceso al listado de electrocuciones de avifauna en la provincia de Santa Cruz de Tenerife desde el año 2012”-, 184/2021 –relativa al expediente del proyecto de un parque eólico-, 214/2021 –en la que se reclama el “acceso al listado de las autorizaciones ambientales integradas de explotaciones porcinas desde el año 2000”-, o en la R 351/2021 –en que se pide información sobre “las

representantes locales, en el supuesto de que se invoque la normativa local, se aplicarán los recursos administrativos y judiciales procedentes, incluida la protección por la vía de los derechos fundamentales, mientras que si el electo local invoca, como un ciudadano más, la normativa de acceso a la información, se le aplicará esta, incluida la reclamación potestativa ante la Autoridad independiente de transparencia, esto es, en Canarias, el Comisionado⁴⁷⁷ e,

medidas adoptadas a tenor de las denuncias presentadas contra la Granja La Madelfa, S.L. por contaminación del agua”.

⁴⁷⁷ Así, en la R 27/2016, argumenta lo siguiente: “[l]a Disposición adicional primera de la LTAIP regula los procedimientos especiales del derecho de acceso y señala que ‘Se regirán por su normativa específica, y por esta ley con carácter supletorio, aquellas materias que prevean un régimen más amplio de publicidad de la información o tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información’. Entre estas regulaciones previas destaca la relativa al derecho de acceso a la información por parte de los cargos representativos locales en el ejercicio de su función, el cual se encuentra reconocido como un derecho fundamental en la Constitución Española (artículo 23) y tiene su configuración legal en el artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local y en el artículo 97 de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares. Este derecho fundamental de los cargos representativos locales al acceso a la información de su respectiva entidad local tiene dos vías de protección ordinaria –el recurso potestativo de reposición y el recurso contencioso-administrativo-, a las que hay que sumar dos garantías adicionales como son, por una parte, el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona regulado en los artículos 114 a 121 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa, y, por otra parte, la vía del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Por tanto, podemos afirmar que, partiendo de su reconocimiento constitucional como derecho fundamental, el ordenamiento jurídico regula no solo el procedimiento de acceso a la información por parte de los cargos representativos locales en su condición de ciudadanos, sino también otro específico y más amplio y reforzado en el ejercicio de su función como cargos electos y representativos. Cuando el derecho de acceso a la información pública solicitada ya es suficientemente acreditado en la base a la LTAIP, no es estrictamente necesario invocar otros procedimientos jurídicos como los citados en este párrafo, en la medida en que el reclamante ya es titular del mismo como ciudadano. Pero esta consideración solo implica la inaplicación por este Comisionado de la normativa de acceso a la información como cargo representativo y la aplicación de la LTAIP como ciudadano que hace uso de la misma en su petición de información”. Estima, así, la reclamación formulada, relativa a la copia de las actas de las sesiones del Consejo de Administración, de la Junta General y del Consejo de Administración de una empresa con capital público. Ahonda en esta cuestión el Comisionado en la R 62/2016, en la que la persona reclamante es un consejero del Cabildo frente al cual solicita la información, reseñando al respecto que, “[e]n Canarias, el acceso a información pública por cargos locales representativos se ha regulado tanto en la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares, como en la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los Municipios de Canarias. En el caso de los cabildos se regula conforme a los términos previstos en la legislación básica de régimen local, en esa Ley y en el reglamento que se apruebe por el pleno de la corporación insular. La Ley de Cabildos efectúa una regulación similar a la prevista en las normas estatales. En el caso de los ayuntamientos se parte igualmente de la sujeción a las previsiones de la legislación básica de régimen local y desarrolla una regulación igual a la de los cabildos insulares. Al margen de estas reglas procedimentales, tal y como se ha reiterado insistentemente por la jurisprudencia, el derecho fundamental de los cargos representativos locales al acceso a la información de su respectiva entidad local tiene dos vías de protección ordinaria –el recurso potestativo de reposición y el recurso contencioso-administrativo-, a las que hay que sumar dos garantías adicionales como son, por una parte, el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona regulado en los artículos 114 a 121 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, y, por otra parte, la vía del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Como puede apreciarse, el ordenamiento jurídico regula un procedimiento específico de acceso a la información por parte de cargos

representativos locales en el ejercicio de su función, basado en la consideración de que se trata de un derecho fundamental. Tras la entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre y en el caso de Canarias, la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública, existen dos vías en virtud de las cuales los cargos representativos locales pueden ejercer el derecho de acceso a la información de su respectiva entidad local para el ejercicio de su función. La primera de ellas es la específica prevista en la legislación de régimen local, artículos 77 Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, y 14 a 16 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, cuyas características esenciales ya se han reseñado anteriormente. Esta debía de ser la vía habitual y ordinaria para el ejercicio de acceso; pero el día a día de este ejercicio se ha mostrado en muchas ocasiones como problemático, con numerosas reclamaciones ante los tribunales de justicia y quejas ante los órganos encargados de defender los derechos fundamentales y las libertades públicas. La segunda vía que pueden emplear los cargos representativos locales en Canarias es la regulada con carácter general en el Título III de la Ley canaria de Transparencia (LTAIP), desde el momento en que el artículo 35 de la misma prevé que la titularidad del derecho de acceso a la información corresponde a ‘todas las personas’, estableciendo un derecho universal o genérico de acceso a los contenidos y documentos que obren en poder de la Administración y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones, con independencia de su formato o soporte. En esta vía, los cargos representativos locales, como ciudadanos cualificados por su motivación de ejercicio de cargo público, podrán ejercer el derecho de acceso a la información en los términos señalados, así como utilizar el régimen de impugnaciones previsto en el título citado. El criterio expuesto, es coincidente con la consulta CO 105/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal”. Procede a estimar la reclamación presentada. En la R 62/2016, el Comisionado analiza la aplicación del punto 2 de la disposición adicional primera de la LTAIP al acceso a la información pública por representantes políticos, señalando al respecto lo siguiente: “Una reciente sentencia del Tribunal Constitucional nº 214/2016 de 15 diciembre, nos orienta sobre la funcionalidad de una norma supletoria, indicando que sirve ‘para colmar eventuales lagunas de regulación’; y por tanto, en nuestro caso, se aplican en lo no regulado por la legislación local de aplicación. La legislación de régimen local, anterior en el tiempo a la LTAIP y a la LTAIBG, solo contempla el recurso facultativo de reposición y el posterior contencioso-administrativo. La regulación que hace la Ley 8/2015, de Cabildos Insulares, como la Ley 7/2015, de los Municipios de Canarias, no comprende ningún régimen específico de garantía, como sí hace y contempla la LTAIP en sus artículos 52 a 57, estableciendo vía potestativa alternativa al recurso de reposición (y que le permite acceder, si se quiere, a la tutela judicial); vía potestativa que es la que se concreta en el recurso ante este Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Una vía que mejora y completa un régimen de garantía del derecho de acceso a la información de los cargos públicos, que además es gratuita, rápida y resuelta por un órgano independiente, a diferencia del sistema alternativo, en el que resuelve la propia corporación afectada por la reclamación. El derecho de acceso de los consejeros insulares y concejales es un derecho constitucionalmente reforzado y privilegiado en comparación con el que ostentan los ciudadanos particulares. Representaría un claro contrasentido que no pudiera beneficiarse de las mismas garantías que se reservan al acceso ciudadano. Por ello, se ha de entender que será de aplicación supletoria la normativa de la LTAIP en la medida que refuerce el acceso a la información de los cargos electos locales en el ejercicio de sus funciones, en contraste con las previsiones que supongan un tratamiento más restrictivo. Y ello por la evidente razón de que el derecho de los ciudadanos no puede ser de mejor condición que el de los representantes políticos de las administraciones locales, de cabildos y ayuntamientos. El propio Tribunal Supremo ha validado esta mayor protección al derecho de acceso de los cargos representativos locales en la STS de 15 de junio de 2015 (RJ 2015, 4815), que, aunque referida a los representantes autonómicos, es plenamente aplicable a este caso. [...]. Por tanto, el derecho de acceso a la información de los cargos representativos locales es un régimen especial de acceso a la información reforzado, al que le es de aplicación supletoria las mejoras en el régimen de acceso a la información pública que se derivan de la LTAIP, que ha derogado implícitamente las regulaciones previstas en otras normas, como sucede, con aquellas previsiones del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales que se opongan o contradigan a la reiterada a la LTAIP y a la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, como es el caso de la vía de reclamación ante este Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información

incluso, en algunas resoluciones, considera que la condición de electo local sí puede ser tomada en consideración a la hora de la ponderación, en sentido favorable al acceso⁴⁷⁸.

Recentísimamente, se ha pronunciado el Tribunal Supremo. En un pronunciamiento contundente, considera que la existencia de regulaciones específicas es plenamente compatible con la reclamación potestativa ante la correspondiente Autoridad de transparencia, lo que no constituye ninguna técnica de “espiguelo” normativo sino consecuencia directa de las previsiones de la propia Ley de Transparencia y Buen Gobierno, en la que se contempla su

Pública”. Esta argumentación se reitera, otorgándose la misma solución, en posteriores resoluciones como las RR 63/2016, 65/2016, 66/2016, 67/2016, 68/2016, 69/2016, 70/2016, 75/2016, 76/2016, 77/2016, 78/2016, 80/2016, 85/2016, 86/2016, 17/2017, 24/2017, 26/2017, 27/2017, 28/2017, 29/2017, 30/2017, 31/2017 o 32/2017, 66/2017, 67/2017, 125/2017, 23/2018, 24/2018, 25/2018, 26/2018, 27/2018, 28/2018, 29/2018, 30/2018, 31/2018, 33/2018, 34/2018, 35/2018, 36/2018, 37/2018, 38/2018, 39/2018, 40/2018, 41/2018, 43/2018, 44/2018, 45/2018, 46/2018, 47/2018, 48/2018, 49/2018, 50/2018 o 51/2018, 53/2018, 54/2018, 55/2018, 56/2018, 57/2018, 58/2018, 59/2018, 61/2018, 62/2018, 63/2018, 64/2018, 65/2018, 66/2018, 67/2018, 68/2018, 89/2018, 91/2018, 131/2018, 365/2018, 118/2019, 119/2019, 124/2019, 159/2019, 160/2019, 161/2019, 162/2019, 163/2019, 164/2019, 165/2019, 166/2019, 225/2019, 232/2019, 234/2019, 254/2019, 274/2019, 14/2020, 22/2020, 25/2020, 26/2020, 27/2020, 28/2020, 96/2020, 108/2020, 109/2020, 110/2020, 111/2020, 112/2020, 113/2020, 114/2020, 115/2020, 116/2020, 129/2020, 130/2020, 157/2020, 183/2020, 186/2020, 188/2020, 189/2020, 229/2020, 244/2020, 250/2020, 252/2020, 284/2020, 300/2020, 302/2020, 333/2020, 322/2020, 342/2020, 347/2020, 387/2020, 391/2020, 399/2020, 407/2020, 412/2020, 33/2021, 48/2021, 58/2021, 59/2021, 69/2021, 78/2021, 80/2021, 82/2021, 83/2021, 84/2021, 85/2021, 87/2021 y 89/2021, 92/2021, 96/2021, 97/2021, 98/2021, 100/2021, 102/2021, 103/2021, 105/2021, 106/2021, 107/2021 y 108/2021, 110/2021, 113/2021, 114/2021, 116/2021 y 119/2021, 120/2021, 124/2021, 197/2021, 220/2021, 221/2021, 223/2021, 224/2021, 225/2021, 226/2021, 245/2021, 308/2021, 309/2021, 310/2021, 311/2021, 391/2021, 392/2021 y 409/2021. En los casos en que el representante político reclama en relación con una pregunta formulada en el pleno, inadmite la reclamación. Así, en la R 240/2021, en que señala que “parece claro que no nos encontramos en el ejercicio del derecho de acceso a la información fundamentado en el referido procedimiento regulado en la LTAIP”, aunque “[e]llo no es óbice para que pueda solicitar la información que le interesa amparándose en el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso regulado en la LTAIP y en caso de no recibir respuesta en el mes legalmente establecido para ello o, en su caso, no estar conforme con la información recibida, pueda presentar una nueva reclamación ante este órgano garante del ejercicio del derecho de acceso a la información pública; todo ello sin perjuicio del sentido estimatorio o desestimatorio que se dé a la reclamación, en función del estudio de los hechos y de la normativa que resulte aplicable”. Una cuestión y una respuesta similares en las RR 519/2021, 520/2021, 521/2021 o 526/2021.

⁴⁷⁸ En algunas de estas resoluciones el Comisionado, aparte de lo expuesto anteriormente, añade que “[e]ste marco de la LTAIP, unido al principio de competencia en la actuación pública, nos delimita una aplicación preferente por el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública, considerando al consejero o concejal que reclama como un ciudadano cualificado a la hora de aplicar la proporcionalidad y justificación en la posible ponderación de los límites al derecho de acceso (artículo 37 LTAIP) y en la ponderación del interés público y los derechos de los afectados en materia de protección de datos personales” (artículo 38 LTAIP) (R 34/2018, entre otras). En este sentido, el Comisionado, en la R 122/2019, en una argumentación que será utilizada en posteriores resoluciones, destaca que el “propio Tribunal Supremo ha validado esta mayor protección al derecho de acceso de los cargos representativos locales en la STS 2876/2015, de 15 de junio”.

aplicación supletoria incluso en aquellos ámbitos en los que existe una regulación específica en materia de acceso a la información. Considera también que la reclamación es sustitutiva del recurso de alzada, allí donde cabe, pero compatible con el recurso potestativo de reposición, previsto expresamente en la Ley de Transparencia catalana, lo cual resulta muy discutible a la vista del tenor del artículo 23 LTAIPBG, que prevé la sustitución de los recursos administrativos, sin distinguir entre unos y otros, posibilidad que de hecho se contempla en la LPAC, al igual que se contemplaba en su precedente la LRJAP-PAC⁴⁷⁹.

Por último, un tema pendiente es el siguiente. Como es sabido, también existe una regulación del acceso de los representantes políticos estatales y autonómicos a la información en poder de la correspondiente Administración, que se encuentra en los reglamentos parlamentarios⁴⁸⁰. La cuestión que se suscita con la LTAIPBG no es si estas previsiones tienen la consideración de “regulación especial”, lo que es obvio, como lo era, de forma expresa, en la regulación del artículo 37.6 LRJAP-PAC, que excluía esta materia de su ámbito de aplicación⁴⁸¹, sino la de si la previsión expresa de supletoriedad en la LTAIPBG, reafirmada por el Tribunal Supremo, incluida la competencia de las autoridades de transparencia para conocer de las reclamaciones, es también aplicable, no solo al acceso por los representantes locales, sino también al acceso por parte los representantes políticos estatales y autonómicos. Creemos que

⁴⁷⁹ Se trata de la STS de 10 de marzo de 2022 (312/2022), que resuelve un recurso de casación interpuesto contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 18 de diciembre de 2019 (1074/2019), antes citada.

⁴⁸⁰ Así, en el caso del Reglamento del Congreso de los Diputados, el artículo 7 otorga al diputado, previo conocimiento del respectivo grupo parlamentario, y para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, la facultad de recabar de las Administraciones Públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de éstas. La solicitud se dirigirá, en todo caso, por conducto de la Presidencia del Congreso y la Administración requerida deberá facilitar la documentación solicitada o manifestar al Presidente del Congreso, en plazo no superior a treinta días y para su más conveniente traslado al solicitante, las razones fundadas en derecho que lo impidan. El artículo 20.2 del Reglamento del Senado establece una disposición similar. Por su parte, los artículos 185 a 190 regulan las preguntas al Gobierno y a cada uno de sus miembros, que deben presentarse por escrito ante la Mesa del Congreso, que las califica y admite si se ajustan a lo establecido en dichos artículos, pudiéndose pedir respuesta escrita u oral. La regulación paralela en el Reglamento del Senado se encuentra en los artículos 160 a 169.

⁴⁸¹ El artículo 37.6.f) LRJAP-PAC establecía expresamente que: “El acceso a los documentos obrantes en los archivos de las Administraciones Públicas por parte de las personas que ostenten la condición de Diputado de las Cortes Generales, Senador, miembro de una Asamblea legislativa de Comunidad Autónoma o de una Corporación Local.”

la respuesta ha de ser positiva⁴⁸². Es más, en 2015 –por tanto, aprobadas la ley estatal y buena parte de las leyes autonómicas de transparencia, pero en el año anterior a los primeros pronunciamientos sobre este tema de las autoridades de transparencia– el Tribunal Supremo aportó una argumentación sobre cuál había de ser el juego entre normativa general de acceso y regulación especial del acceso de los representantes políticos, que por su claridad y rotundidad, resultaba esclarecedora, y que ha sido una referencia clave en las resoluciones favorables a admitir las reclamaciones por algunas autoridades de transparencia y para la doctrina. En efecto, en dos sentencias del mismo día, el Alto Tribunal resolvió sendos recursos interpuestos por parlamentarios autonómicos valencianos ante la negativa de una Consejería de la Generalidad Valenciana a remitirles documentación relacionada con casos de gran repercusión como la situación financiera y cierre de la radio televisión valenciana o el aeropuerto de Castellón, solicitada a través de la Mesa del Parlamento conforme al artículo 12 del Reglamento de esa Cámara. El Tribunal Supremo enmarcó la solicitud de información en el artículo 23.2 CE y precisó que las vías de protección de los derechos a menudo son diversas y acumulativas, y que los medios de los representantes políticos para obtener información para el desempeño de su tarea de representación política no podrán en ningún caso ser inferiores a los que están a disposición de sus propios representados, sino que deben ser superiores⁴⁸³. El

⁴⁸² Conviene, por lo demás, aclarar que la salvedad contenida en el artículo 23.2 LTAIPBG, cuya *ratio* es la de evitar que una Administración independiente controle a otros poderes del Estado diferentes del Ejecutivo, y conforme a la cual, contra las resoluciones dictadas por los órganos previstos en el artículo 2.1.f) [La Casa de Su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, *en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo*] sólo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo, no es aquí de aplicación, dado que, aunque se encauce formalmente a través de la Mesa de la cámara legislativa correspondiente, se trata de decisiones del respectivo Ejecutivo estatal o autonómico. Por la misma razón, no es de aplicación lo previsto en el párrafo segundo de la disposición adicional cuarta LTAIPBG, que tras prever la posibilidad de creación de autoridades de transparencia autonómicas, aclara, en la misma línea, que: “No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, contra las resoluciones dictadas por las Asambleas Legislativas y las instituciones análogas al Consejo de Estado, Consejo Económico y Social, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo en el caso de esas mismas reclamaciones sólo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo.”

⁴⁸³ SSTs de 15 de junio de 2015, recursos 3429/2013 y 2165/2014: “Y, en cuanto a la posibilidad de que los diputados puedan optar entre seguir la vía ofrecida por el Reglamento de la cámara a la que pertenecen o pedir tutela judicial al derecho que les reconoce y que se integra en las atribuciones propias de su cargo público representativo, hay que recordar que *son diversos los supuestos en que los interesados tienen varios caminos a su disposición para buscar la satisfacción de sus pretensiones sin que eso suponga quiebra de ningún principio o regla que deban ser observados*. Basta con pensar en la posibilidad siempre existente de solicitar la intervención del Defensor del Pueblo o de acudir a vías diferentes de las judiciales para lograr el propósito que se desea. E, incluso, para obtener la tutela judicial hay casos en que son varios

razonamiento es inobjetable, como lo es, nos parece, la supletoriedad en lo no regulado por la normativa general de transparencia, incluida la competencia de la respectiva autoridad de transparencia para conocer de las reclamaciones, se haya invocado dicha normativa en la solicitud de información o el correspondiente precepto del Reglamento parlamentario, como aclara la más reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo referida al acceso por los representantes locales que hemos analizado^{484 485}.

los caminos que se pueden emprender como, por ejemplo, sucede cuando cabe ensayar, incluso simultáneamente, el recurso especial para la protección de derechos fundamentales y el ordinario. Ya al margen de las circunstancias propias de este litigio y como consideración de futuro, hay que decir que, tras la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y para la Comunidad Valenciana, tras la Ley 2/2015, de 2 de abril, de transparencia buen gobierno y participación ciudadana de la Comunidad Valenciana, el derecho de los parlamentarios a la información pública no puede sino verse fortalecido. En efecto, a fin de que estén en condiciones adecuadas para hacer frente a la especial responsabilidad que se les ha confiado al elegirlos, habrán de contar con los medios necesarios para ello, los cuales en punto al acceso a la información y a los documentos públicos *no sólo no podrán ser inferiores a los que tiene ya a su disposición cualquier ciudadano en virtud de esas leyes, sino que deben suponer el plus añadido imprescindible*".

⁴⁸⁴ M. M. RAZQUIN LIZÁRRAGA ("Límites del derecho de información de los diputados", *Revista de Derecho Constitucional*, núm. 113, 2018), considera que, a falta de regulación de los límites al acceso a la información por los parlamentarios, y la mera mención a las "razones fundadas en derecho" por el reglamento del Congreso, "la LTAIBG podría ser considerada –*servata distancia*– como la ley general supletoria de la ley especial que es el Reglamento parlamentario". No obstante, deben interpretarse de forma más restrictiva, dando más peso al interés superior de los parlamentarios en obtener la información para ejercer su representación, en particular, maximizando, cuando concurren, los mecanismos de acceso parcial o condicionado, ya que "todo ello debe ser analizado desde el principio básico de que el derecho de información de los diputados no puede ser de peor condición que el de los ciudadanos, principio general recogido en la jurisprudencia". Por lo demás, los parlamentarios podrán utilizar ambas vías de acceso: la prevista en el correspondiente reglamento parlamentario y la establecida en la LTAIBG, como ya ocurre en la práctica en la Unión Europea. Ahora bien, pese a referirse a la LTAIBG como la ley general supletoria de la ley especial que es el Reglamento parlamentario, sostiene que cuando los parlamentarios solicitan información como representantes políticos solo cabe la reclamación ante los Consejos cuando así esté previsto expresamente en los reglamentos parlamentarios o en las leyes –estatal o autonómicas– de transparencia, sin que en esto, sin embargo, entre en juego esa supletoriedad general, aunque no desarrolla las razones (salvo una apelación a la seguridad jurídica) y se muestra "totalmente a favor" de articular legalmente esta vía, pues considera que "es asimismo evidente que esta vía supone, de facto, una garantía superior para los diputados que la vía judicial". El trabajo, como puede verse, es anterior a la STS de 10 de marzo de 2022 (312/2022).

⁴⁸⁵ Hay que reseñar, en este sentido, lo previsto en el reglamento del Parlamento de Cataluña, tras su reforma de 2015. Sus artículos 6 a 11 regulan el acceso de los parlamentarios a la información, de una forma muy favorable al mismo, tanto en lo sustantivo como en lo procedimental, más allá de la normativa general. En su artículo 8.6 dispone lo siguiente: "Los diputados pueden hacer valer su derecho de acceso a la información mediante los mecanismos de garantía establecidos con carácter general por la legislación de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. La utilización de esta vía es compatible con la aplicación de las demás medidas establecidas por el presente reglamento y no excluye dicha aplicación".

BIBLIOGRAFÍA CITADA

AADV, *Comentarios sobre aspectos clave en materia de acceso a información pública*, Thomson Reuters, FEMP, Red de Entidades locales por la transparencia y participación ciudadana, Cizur Menor, 2017.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M.^a, *El derecho de acceso a la información pública en España*, Aranzadi, Cizur Menor, 2017.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

GUICHOT, E., “Los límites de la transparencia y el derecho de acceso a la información”, en MARTÍN DELGADO, I., “Capítulo III. El derecho de acceso a la información pública” en la obra por él dirigida, *Transparencia y acceso a la información pública: De la teoría a la práctica*, Iustel, Madrid, 2019, pp. 55-105.

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

GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., *El derecho de acceso a la información pública*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

RAMS RAMOS, L., “Cuestiones problemáticas en el procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información en la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”, en *Régimen*

jurídico básico de las Administraciones Públicas. Libro homenaje a Luis Cosculluela, Iustel, Madrid, 2015, pp. 639-664.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

SÁNCHEZ LERMA, G. A., “Capítulo III, El derecho de acceso a la información pública. Criterios doctrinales y jurisprudenciales”, en BELTRÁN AGUIRRE, J. L. (coord.), *Transparencia y acceso a la información pública*,

Estudio teórico-práctico de las Leyes forales 5/2018, de 17 de mayo y 2/2018, de 13 de abril, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2020, pp 88-96.

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

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

CUESTIONES GENERALES

Entrada en vigor de la Ley

- Presentación de reclamaciones con anterioridad: inadmisión: RR 164/2020, 402/2020

Publicidad activa y su relación con el derecho de acceso a la información pública

- **Generalidades:** RR 177/2021, 346/2021, 347/2021
- **Empleo público:** RR 65/2016, 77/2016, 80/2016, 89/2016, 9/2017, 16/2017, 17/2017, 23/2017, 38/2017, 46/2017, 47/2017, 51/2017, 57/2017, 71/2017, 81/2017, 93/2017, 5/2018, 70/2018, 87/2018, 112/2018, 191/2018, 200/2018, 9/2019, 37/2019, 53/2019, 61/2019, 98/2019, 135/2019, 160/2019, 239/2019, 13/2020, 29/2020, 30/2020, 31/2020, 59/2020, 195/2020, 204/2020, 238/2020, 257/2020, 287/2020, 298/2020, 300/2020, 330/2020, 344/2020, 351/2020, 383/2020, 15/2021, 21/2021, 23/2021, 25/2021, 36/2021, 74/2021, 75/2021, 137/2021, 138/2021, 139/2021, 145/2021, 230/2021, 233/2021, 342/2021, 345/2021, 385/2021
- **Retribuciones:** RR 6/2017, 17/2017, 41/2017, 42/2017, 47/2017, 70/2018, 140/2018, 141/2018, 145/2018, 191/2018, 225/2018, 95/2019, 105/2019, 225/2019, 232/2019, 59/2020, 383/2020
- **Información en materia normativa:** RR 91/2017, 11/2018, 204/2020
- **Información económico-financiera:** RR 56/2016, 13/2017, 26/2017, 28/2017, 81/2017, 104/2017, 141/2017, 20/2018, 102/2018, 271/2018, 320/2018, 10/2019, 13/2019, 105/2019, 238/2019, 117/2020, 261/2020
- **Información sobre el patrimonio:** RR 50/2017, 81/2017, 144/2017, 58/2019
- **Información sobre planificación y programación:** RR 111/2017, 25/2020, 48/2021
- **Información sobre obras públicas:** RR 81/2017, 92/2017, 103/2017, 47/2018, 22/2020, 48/2020
- **Información contractual:** RR 14/2015, 19/2016, 63/2016, 84/2016, 15/2017, 19/2017, 20/2017, 29/2017, 31/2017, 33/2017, 34/2017, 40/2017, 79/2017, 80/2017, 84/2017, 92/2017, 156/2017, 157/2017, 159/2017, 18/2018, 21/2018, 79/2018, 92/2018, 96/2018, 98/2018, 100/2018, 112/2018, 126/2018, 158/2018, 159/2018, 160/2018, 161/2018, 162/2018, 163/2018, 164/2018, 165/2018, 166/2018, 167/2018, 169/2018, 170/2018, 171/2018, 175/2018, 177/2018, 178/2018, 179/2018, 180/2018, 181/2018, 182/2018, 183/2018, 184/2018, 213/2018, 216/2018, 217/2018, 220/2018, 224/2018, 236/2018, 51/2019, 87/2019, 105/2019, 122/2019, 175/2019, 176/2019, 177/2019, 234/2019, 254/2019, 21/2020, 72/2020, 117/2020, 141/2020, 244/2020, 250/2020, 251/2020, 252/2020, 306/2020, 308/2020, 347/2020, 391/2020, 393/2020, 399/2020,

110/2021, 113/2021, 116/2021, 119/2021, 128/2021, 130/2021, 146/2021, 170/2021, 187/2021, 254/2021, 355/2021

- **Información sobre convenios:** R 66/2016
- **Información estadística:** RR 11/2016, 12/2016, 14/2016, 21/2016, 10/2017, 11/2017, 39/2017, 90/2017, 110/2019, 184/2019, 246/2020, 312/2020
- **Información sobre ayudas y subvenciones:** RR 22/2016, 3/2017, 84/2020, 208/2021, 209/2021, 311/2021, 379/2021
- **Información en materia de ordenación del territorio y urbanismo:** RR 85/2016, 169/2020, 253/2020, 304/2020, 20/2018, 92/2021, 107/2021, 108/2021, 120/2021, 124/2021, 238/2021, 390/2021

OBJETO DEL DERECHO

- **Concepto de información: “los contenidos o documentos”:** RR 203/2018, 250/2018, 365/2018, 45/2019, 66/2019, 74/2019, 89/2019, 92/2019, 108/2019, 109/2019, 113/2019, 114/2019, 115/2019, 116/2019, 117/2019, 118/2019, 143/2019, 148/2019, 159/2019, 161/2019, 162/2019, 163/2019, 165/2019, 166/2019, 227/2019, 239/2019, 6/2020, 13/2020, 18/2020, 44/2020, 183/2020, 198/2020, 341/2020, 367/2020, 385/2020, 154/2021, 167/2021
- **Aplicación a la información contenida en procedimientos en curso:** R 85/201
- **Información que no tiene la condición de información pública a los efectos de la Ley:** R 73/2016, 81/2016, 1/2017, 2/2017, 4/2017, 5/2017, 22/2017, 36/2017, 60/2017, 61/2017, 74/2017, 78/2017, 89/2017, 128/2017, 142/2017, 149/2017, 163/2017, 52/2018, 87/2018, 90/2018, 117/2018, 132/2018, 155/2018, 202/2018, 211/2018, 259/2018, 263/2018, 321/2018, 329/2018, 331/2018, 332/2018, 15/2019, 24/2019, 25/2019, 30/2019, 41/2019, 59/2019, 61/2019, 98/2019, 102/2019, 118/2019, 120/2019, 167/2019, 168/2019, 195/2019, 243/2019, 244/2019, 253/2019, 70/2020, 71/2020, 83/2020, 88/2020, 101/2020, 102/2020, 103/2020, 127/2020, 128/2020, 131/2020, 132/2020, 133/2020, 134/2020, 135/2020, 136/2020, 137/2020, 138/2020, 139/2020, 140/2020, 153/2020, 160/2020, 168/2020, 177/2020, 178/2020, 182/2020, 184/2020, 187/2020, 190/2020, 249/2020, 267/2020, 268/2020, 269/2020, 270/2020, 272/2020, 334/2020, 338/2020, 350/2020, 353/2020, 354/2020, 355/2020, 356/2020, 362/2020, 363/2020, 364/2020, 365/2020, 366/2020, 371/2020, 373/2020, 374/2020, 378/2020, 403/2020, 12/2021, 13/2021, 14/2021, 19/2021, 33/2021, 51/2021, 61/2021, 66/2021, 67/2021, 68/2021, 70/2021, 72/2021, 132/2021, 148/2021, 149/2021, 150/2021, 151/2021, 164/2021, 172/2021, 198/2021, 201/2021, 260/2021, 289/2021, 535/2021

- **Información que no se encuentra “en poder” del órgano reclamado:** RR 25/2016, 81/2016, 85/2016, 2/2017, 53/2017, 60/2017, 74/2017, 89/2017, 142/2017, 10/2018, 257/2018, 258/2018, 24/2019, 41/2019, 102/2019, 120/2019, 140/2019, 195/2019, 367/2020, 74/2021, 75/2021, 143/2021
- **Aplicación de la Ley a la información anterior a su entrada en vigor:** RR 62/2017, 118/2017, 74/2018, 76/2018, 150/2018, 180/2018, 220/2018, 107/2019, 122/2019, 135/2019, 254/2019, 250/2020, 310/2020, 330/2020, 412/2020, 15/2021, 25/2021, 75/2021, 98/2021, 103/2021, 106/2021, 108/2021, 110/2021, 113/2021, 128/2021, 170/2021, 137/2021, 189/2021
- **La información objeto de publicidad activa puede ser solicitada a través del ejercicio del derecho de acceso:** RR 24/2016, 42/2016, 88/2017, 134/2017, 141/2017, 21/2018, 43/2018, 58/2018, 87/2018, 178/2018, 238/2018, 51/2019, 84/2019, 175/2019, 238/2019, 254/2019, 244/2020, 250/2020, 284/2020, 304/2020, 310/2020, 330/2020, 351/2020, 383/2020, 412/2020, 15/2021, 25/2021, 36/2021, 48/2021, 74/2021 o 75/2021.

QUIÉNES PUEDEN EJERCER EL DERECHO DE ACCESO

- **Titulares del derecho de acceso:** RR 7/2015, 60/2016, 82/2016, 27/2017, 22/2018, 141/2018, 150/2018, 246/2019, 98/2020, 177/2021, 205/2021

ANTE QUIÉNES PUEDE EJERCERSE: EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY

- **Generalidades:** RR 2/2015, 14/2018, 23/2018, 33/2018, 45/2018, 65/2018, 342/2020
- **Sujetos íntegramente sometidos a la LTAIPC:** RR 10/2015, 14/2015, 15/2015, 16/2015, 12/2016, 18/2016, 19/2016, 21/2016, 53/2016, 72/2016, 91/2016, 10/2017, 19/2017, 25/2017, 40/2017, 55/2017, 62/2017, 67/2017, 84/2017, 85/2017, 120/2017, 154/2017, 155/2017, 11/2018, 88/2018, 100/2018, 141/2018, 375/2018, 62/2019, 68/2019, 93/2019, 247/2019, 316/2020, 383/2020, 535/2021
- **Entidades sometidas a la LTAIPC “en la actividad sujeta al Derecho Administrativo”:** RR 2/2016, 4/2016, 5/2016, 7/2016, 17/2016, 59/2016, 60/2016, 18/2017, 37/2017, 145/2017, 150/2018, 153/2018, 251/2018, 258/2018, 259/2018, 88/2019

LÍMITES AL DERECHO DE ACCESO

- **Generalidades:** RR 15/2015, 1/2016, 91/2016, 17/2017, 64/2018, 80/2018, 153/2018, 229/2019, 297/2020
- **Límites conectados con el interés público: seguridad nacional, defensa, relaciones exteriores, seguridad pública, política económica y monetaria, medio ambiente:** R 297/2020

- **Límites que protegen la integridad de los procedimientos administrativos y judiciales:**
RR 23/2016, 79/2016, 91/2016, 82/2017, 153/2017, 61/2018, 66/2018, 153/2018, 229/2019
- **Límites conectados con la protección de derechos e intereses de contenido económico:** RR 15/2015, 91/2016, 153/2017, 159/2017, 20/2018, 217/2018, 51/2019, 175/2019, 229/2020, 284/2020
- **El límite de la privacidad**
 - Alcance y normativa aplicable: RR 1/2016, 9/2016, 58/2016, 78/2016, 3/2017, 15/2017, 26/2017, 28/2017, 67/2017, 134/2017, 135/2017, 156/2017, 217/2018, 16/2019, 175/2019, 372/2020, 130/2021, 177/2021, 390/2021
 - El acceso a categorías especiales de datos (especialmente protegidos): RR 40/2016, 33/2019, 267/2019
 - El acceso a datos meramente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o actividad pública del órgano: RR 29/2016, 30/2016, 31/2016, 32/2016, 89/2016, 17/2017, 23/2017, 51/2017, 57/2017, 80/2017, 87/2018, 200/2018, 37/2019
 - El acceso a datos personales “ordinarios”: criterios de ponderación: RR 26/2016, 39/2016, 40/2016, 53/2016, 78/2016, 6/2017, 18/2017, 24/2017, 25/2017, 27/2017, 30/2017, 31/2017, 32/2017, 33/2017, 34/2017, 41/2017, 42/2017, 55/2017, 69/2017, 72/2017, 70/2018, 147/2017, 97/2018, 98/2018, 99/2018, 100/2018, 101/2018, 102/2018, 124/2018, 141/2018, 150/2018, 150/2019, 236/2019, 30/2020, 31/2020, 59/2020, 316/2020, 383/2020, 388/2021
 - La disociación y el acceso parcial: RR 1/2016, 90/2016, 3/2017, 65/2017, 85/2017, 144/2017, 159/2017, 18/2018, 23/2018, 33/2018, 34/2018, 35/2018, 36/2018, 37/2018, 38/2018, 39/2018, 40/2018, 41/2018, 43/2018, 45/2018, 46/2018, 47/2018, 48/2018, 49/2018, 50/2018, 51/2018, 53/2018, 54/2018, 55/2018, 58/2018, 59/2018, 61/2018, 62/2018, 63/2018, 64/2018, 65/2018, 67/2018, 68/2018, 76/2018, 77/2018, 80/2018, 81/2018, 83/2018, 88/2018, 89/2018, 91/2018, 92/2018, 94/2018, 112/2018, 118/2018, 119/2018, 120/2018, 125/2018, 126/2018, 127/2018, 128/2018, 131/2018, 141/2018, 148/2018, 153/2018, 158/2018, 159/2018, 160/2018, 161/2018, 162/2018, 163/2018, 164/2018, 165/2018, 166/2018, 167/2018, 169/2018, 170/2018, 171/2018, 172/2018, 173/2018, 175/2018, 176/2020, 177/2018, 178/2018, 179/2018, 180/2018, 181/2018, 182/2018, 183/2018, 184/2018, 191/2018, 193/2018, 203/2018, 204/2018, 211/2018, 213/2018, 214/2018, 219/2018, 220/2018, 224/2018, 225/2018, 230/2018, 231/2018, 233/2018, 236/2018, 237/2018, 248/2018,

250/2018, 253/2018, 260/2018, 261/2018, 262/2018, 328/2018, 335/2018, 336/2018, 337/2018, 342/2018, 365/2018, 367/2018, 369/2018, 370/2018, 371/2018, 374/2018, 375/2018, 16/2019, 17/2019, 18/2019, 19/2019, 20/2019, 21/2019, 22/2019, 23/2019, 30/2019, 38/2019, 39/2019, 44/2019, 45/2019, 47/2019, 48/2019, 51/2019, 53/2019, 58/2019, 60/2019, 65/2019, 66/2019, 74/2019, 79/2019, 82/2019, 83/2019, 84/2019, 85/2019, 87/2019, 88/2019, 89/2019, 92/2019, 93/2019, 95/2019, 97/2019, 98/2019, 105/2019, 107/2019, 108/2019, 109/2019, 110/2019, 113/2019, 114/2019, 115/2019, 118/2019, 122/2019, 126/2019, 129/2019, 131/2019, 133/2019, 139/2019, 143/2019, 148/2019, 149/2019, 159/2019, 160/2019, 161/2019, 162/2019, 163/2019, 165/2019, 166/2019, 176/2019, 177/2019, 179/2019, 181/2019, 190/2019, 191/2019, 192/2019, 198/2019, 203/2019, 204/2019, 219/2019, 223/2019, 225/2019, 226/2019, 229/2019, 232/2019, 234/2019, 236/2019, 238/2019, 239/2019, 246/2019, 251/2019, 254/2019, 266/2019, 269/2019, 270/2019, 272/2019, 273/2019, 7/2020, 10/2020, 13/2020, 18/2020, 19/2020, 21/2020, 22/2020, 25/2020, 26/2020, 27/2020, 28/2020, 30/2020, 31/2020, 34/2020, 36/2020, 37/2020, 39/2020, 41/2020, 42/2020, 43/2020, 46/2020, 47/2020, 48/2020, 53/2020, 55/2020, 56/2020, 60/2020, 63/2020, 64/2020, 70/2020, 72/2020, 165/2020, 257/2020, 390/2021

- La aplicación posterior de la normativa sobre protección de datos: RR 40/2016, 17/2017, 134/2017, 18/2018, 23/2018, 33/2018, 34/2018, 35/2018, 36/2018, 37/2018, 38/2018, 39/2018, 40/2018, 41/2018, 43/2018, 45/2018, 46/2018, 47/2018, 48/2018, 49/2018, 50/2018, 51/2018, 53/2018, 54/2018, 55/2018, 58/2018, 59/2018, 61/2018, 62/2018, 63/2018, 64/2018, 65/2018, 67/2018, 68/2018, 76/2018, 77/2018, 80/2018, 81/2018, 88/2018, 89/2018, 91/2018, 92/2018, 94/2018, 112/2018, 118/2018, 119/2018, 120/2018, 125/2018, 126/2018, 127/2018, 128/2018, 131/2018, 141/2018, 148/2018, 150/2018, 153/2018, 158/2018, 159/2018, 160/2018, 161/2018, 162/2018, 163/2018, 164/2018, 165/2018, 166/2018, 167/2018, 169/2018, 170/2018, 171/2018, 172/2018, 173/2018, 175/2018, 176/2020, 177/2018, 178/2018, 179/2018, 180/2018, 181/2018, 182/2018, 183/2018, 184/2018, 191/2018, 193/2018, 211/2018, 213/2018, 214/2018, 219/2018, 220/2018, 224/2018, 225/2018, 230/2018, 231/2018, 233/2018, 236/2018, 237/2018, 248/2018, 250/2018, 253/2018, 260/2018, 261/2018, 262/2018, 320/2018, 336/2018, 337/2018, 342/2018, 365/2018, 367/2018, 369/2018, 370/2018, 371/2018, 374/2018, 375/2018, 16/2019, 17/2019, 18/2019, 19/2019, 20/2019, 21/2019, 22/2019, 23/2019, 30/2019, 37/2019, 39/2019, 44/2019, 45/2019, 47/2019, 48/2019, 51/2019, 53/2019, 58/2019, 60/2019, 65/2019, 66/2019, 75/2019, 79/2019, 82/2019, 83/2019, 84/2019, 85/2019, 87/2019, 88/2019, 89/2019, 92/2019, 95/2019,

97/2019, 98/2019, 107/2019, 110/2019, 113/2019, 114/2019, 115/2019, 116/2019, 117/2019, 118/2019, 122/2019, 126/2019, 129/2019, 131/2019, 133/2019, 135/2019, 139/2019, 143/2019, 148/2019, 149/2019, 159/2019, 160/2019, 161/2019, 162/2019, 163/2019, 165/2019, 166/2019, 175/2019, 176/2019, 177/2019, 179/2019, 181/2019, 190/2019, 191/2019, 192/2019, 198/2019, 203/2019, 204/2019, 219/2019, 223/2019, 225/2019, 226/2019, 229/2019, 231/2019, 232/2019, 234/2019, 238/2019, 239/2019, 246/2019, 251/2019, 254/2019, 266/2019, 269/2019, 270/2019, 272/2019, 273/2019, 7/2020, 13/2020, 15/2020, 18/2020, 19/2020, 21/2020, 22/2020, 25/2020, 26/2020, 27/2020, 28/2020, 30/2020, 31/2020, 34/2020, 36/2020, 37/2020, 39/2020, 41/2020, 42/2020, 43/2020, 46/2020, 47/2020, 48/2020, 53/2020, 55/2020, 56/2020, 59/2020, 60/2020, 63/2020, 64/2020, 70/2020, 72/2020, 285/2020, 383/2020, 390/2021

EL PROCEDIMIENTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

- **Generalidades:** RR 75/2016, 17/2017, 57/2018
- **La iniciación del procedimiento. La solicitud de acceso**
 - Presentación: R 64/2017
 - Contenido: RR 82/2016, 7/2017, 30/2017, 64/2017, 67/2017, 110/2017, 24/2018, 63/2018, 97/2018, 133/2019, 147/2019, 233/2019, 252/2020, 302/2020, 98/2021, 120/2021
 - Su posible subsanación: RR 73/2016, 64/2017
- **La inadmisión de la solicitud**
 - Notas comunes a todas las causas de inadmisión: RR 44/2016, 61/2017, 88/2017, 150/2018, 160/2018, 320/2018, 47/2019, 310/2020, 316/2020, 89/2021, 103/2021, 110/2021, 113/2021
 - La información “en curso de elaboración o publicación general”: RR 21/2016, 85/2017, 143/2018, 328/2018, 47/2019, 137/2019, 51/2021, 183/2021, 254/2021
 - La información auxiliar o de apoyo: RR 44/2016, 14/2017, 85/2017, 117/2017, 92/2018, 158/2018, 159/2018, 160/2018, 161/2018, 162/2018, 163/2018, 164/2018, 165/2018, 166/2018, 167/2018, 169/2018, 170/2018, 171/2018, 175/2018, 177/2018, 179/2018, 180/2018, 181/2018, 182/2018, 183/2018, 293/2020, 322/2020
 - La información precisada de una acción de reelaboración: RR 9/2015, 21/2016, 42/2016, 63/2017, 149/2017, 92/2018, 158/2018, 159/2018, 160/2018, 161/2018, 162/2018, 163/2018, 164/2018, 165/2018, 166/2018, 167/2018, 169/2018,

170/2018, 171/2018, 175/2018, 177/2018, 178/2018, 179/2018, 180/2018, 181/2018, 182/2018, 183/2018, 184/2018, 318/2018, 35/2019, 184/2019, 193/2019, 192/2020, 255/2020, 323/2020, 110/2021, 113/2021, 208/2021, 209/2021, 438/2021, 439/2021

- Solicitudes “dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente”: R 5/2017
- Solicitudes “manifiestamente repetitivas” o que “tengan un carácter abusivo”: RR 58/2016, 62/2016, 63/2016, 65/2016, 66/2016, 67/2016, 68/2016, 75/2016, 76/2016, 77/2016, 78/2016, 80/2016, 85/2016, 53/2017, 87/2017, 88/2017, 275/2018, 318/2018, 163/2019, 165/2019, 360/2019, 117/2020, 183/2020, 255/2020, 323/2020, 382/2020, 395/2020, 35/2021, 38/2021, 182/2021, 183/2021, 208/2021, 209/2021, 245/2021, 436/2021, 437/2021, 438/2021, 439/2021, 440/2021

- **La tramitación**

- La remisión de la solicitud a un sujeto distinto de aquel al que se dirige cuando no obra en su poder: RR 78/2018, 91/2020, 489/2021
- La audiencia a terceros: RR 16/2015, 89/2016, 93/2017, 144/2017, 70/2018, 87/2018, 200/2018, 9/2019, 53/2019, 61/2019, 75/2019, 79/2018, 96/2018, 135/2019, 390/2021

- **La resolución**

- Plazo para resolver y notificar: RR 14/2015, 9/2016, 22/2016, 36/2016, 42/2016, 45/2016, 49/2016, 54/2016, 55/2016, 62/2016, 66/2016, 90/2016, 14/2017, 20/2017, 38/2017, 40/2017, 79/2017, 96/2017, 22/2018, 140/2018, 215/2018, 295/2018, 298/2018, 300/2018, 345/2018, 358/2018, 360/2018, 116/2019, 188/2019, 165/2020, 310/2020, 344/2020, 412/2020, 15/2021, 25/2021, 110/2021, 113/2021, 137/2021, 205/2021, 238/2021, 263/2021, 270/2021, 279/2021, 342/2021, 377/2021
- El incumplimiento del plazo. El sentido del silencio y la resolución extemporánea: RR 3/2015, 10/2016, 12/2016, 13/2016, 18/2016, 19/2016, 22/2016, 36/2016, 41/2016, 54/2016, 67/2016, 68/2016, 16/2017, 40/2017, 43/2017, 48/2017, 58/2017, 71/2017, 79/2017, 90/2017, 105/2017, 106/2017, 123/2017, 135/2017, 156/2017, 158/2017, 163/2017, 167/2017, 11/2018, 15/2018, 25/2018, 30/2018, 42/2018, 44/2018, 60/2018, 74/2018, 82/2018, 86/2018, 105/2018, 113/2018, 115-116/2018, 130/2018, 137/2018, 138/2018, 139/2018, 142/2018, 151/2018, 188/2018, 194/2018, 201/2018, 208/2018, 223/2018, 229/2018, 249/2018, 268/2018, 270/2018, 279/2018, 321/2018, 323/2018, 324/2018, 339/2018, 364/2018, 366/2018, 368/2018, 372/2018, 8/2019, 11/2019, 22/2019, 26/2019,

34/2019, 46/2019, 49/2019, 54/2019, 62/2019, 78/2019, 96/2019, 123/2019, 127/2019, 128/2019, 132/2019, 134/2019, 136/2019, 138/2019, 141/2019, 142/2019, 144/2019, 146/2019, 156/2019, 157/2019, 180/2019, 183/2019, 187/2019, 189/2019, 194/2019, 202/2019, 205/2019, 209/2019, 210/2019, 211/2019, 216/2019, 242/2019, 245/2019, 247/2019, 250/2019, 252/2019, 255/2019, 253/2019, 268/2019, 271/2019, 274/2019, 6/2020, 8/2020, 9/2020, 11/2020, 14/2020, 16/2020, 23/2020, 24/2020, 32/2020, 35/2020, 38/2020, 40/2020, 44/2020, 45/2020, 49/2020, 50/2020, 51/2020, 52/2020, 54/2020, 58/2020, 62/2020, 66/2020, 67/2020, 73/2020, 94/2020, 95/2020, 100/2020, 142/2020, 150/2020, 151/2020, 161/2020, 170/2020, 179/2020, 180/2020, 181/2020, 186/2020, 188/2020, 189/2020, 195/2020, 196/2020, 203/2020, 206/2020, 207/2020, 208/2020, 209/2020, 210/2020, 211/2020, 212/2020, 213/2020, 214/2020, 215/2020, 220/2020, 222/2020, 223/2020, 224/2020, 225/2020, 227/2020, 229/2020, 231/2020, 232/2020, 235/2020, 236/2020, 237/2020, 239/2020, 240/2020, 241/2020, 242/2020, 243/2020, 248/2020, 256/2020, 262/2020, 280/2020, 282/2020, 283/2020, 286/2020, 288/2020, 289/2020, 295/2020, 296/2020, 299/2020, 302/2020, 303/2020, 325/2020, 326/2020, 327/2020, 328/2020, 331/2020, 332/2020, 333/2020, 335/2020, 343/2020, 345/2020, 346/2020, 348/2020, 389/2020, 396/2020, 400/2020, 405/2020, 406/2020, 413/2020, 415/2020, 418/2020, 419/2020, 421/2020, 422/2020, 423/2020, 424/2020, 6/2021, 7/2021, 9/2021, 16/2021, 17/2021, 20/2021, 24/2021, 26/2021, 27/2021, 30/2021, 31/2021, 32/2021, 37/2021, 38/2021, 39/2021, 52/2021, 56/2021, 57/2021, 60/2021, 62/2021, 63/2021, 64/2021, 79/2021, 81/2021, 86/2021, 88/2021, 91/2021, 93/2021, 94/2021, 95/2021, 99/2021, 104/2021, 111/2021, 112/2021, 115/2021, 117/2021, 118/2021, 125/2021, 126/2021, 127/2021, 140/2021, 147/2021, 152/2021, 153/2021, 156/2021, 160/2021, 162/2021, 166/2021, 169/2021, 176/2021, 185/2021, 188/2021, 189/2021, 193/2021, 194/2021, 206/2021, 210/2021, 212/2021, 213/2021, 237/2021, 241/2021, 247/2021, 250/2021, 251/2021, 252/2021, 253/2021, 257/2021, 271/2021, 272/2021, 273/2021, 275/2021, 276/2021, 282/2021, 286/2021, 283/2021, 285/2021, 293/2021, 298/2021, 299/2021, 307/2021, 312/2021, 345/2021, 355/2021, 357/2021, 358/2021, 360/2021, 373/2021, 400/2021, 405/2021, 409/2021, 419/2021, 421/2021, 422/2021

- La notificación: R 392/2020

LA MATERIALIZACIÓN DEL ACCESO

- **Modalidades de acceso: la “vía electrónica” como regla general:** RR 62/2016, 63/2016, 65/2016, 66/2016, 67/2016, 68/2016, 86/2016, 20/2017, 76/2021

- **Momento en el que ha de ofrecerse el acceso**
 - Su inmediatez como regla general: RR 1/2016, 42/2016, 69/2016, 74/2016, 75/2016, 76/2016, 84/2016, 86/2016, 3/2017, 52/2017, 56/2017, 96/2017, 118/2017, 93/2018, 94/2018, 101/2018, 153/2017, 159/2018, 172/2018, 204/2018, 205/2018, 234/2018, 250/2018, 338/2018, 342/2018, 374/2018, 4/2019, 9/2019, 10/2019, 41/2019, 48/2019, 74/2019, 84/2019, 88/2019, 92/2019, 98/2019, 108/2019, 116/2019, 122/2019, 175/2019, 185/2019, 231/2019, 10/2020, 25/2020, 33/2020, 42/2020, 55/2020, 57/2020, 70/2020, 71/2020, 85/2020, 110/2020, 153/2020, 165/2020, 200/2020, 250/2020, 285/2020, 315/2020, 336/2020, 344/2020, 370/2020, 385/2020, 404/2020, 8/2021, 10/2021, 15/2021, 25/2021, 68/2021, 80/2021, 82/2021, 90/2021, 98/2021, 100/2021, 102/2021, 109/2021, 110/2021, 114/2021, 120/2021, 135/2021, 145/2021, 154/2021, 167/2021, 170/2021, 183/2021, 184/2021, 205/2021, 208/2021, 212/2021, 225/2021, 233/2021, 239/2021, 249/2021, 274/2021, 310/2021, 380/2021, 388/2021, 392/2021, 402/2021, 414/2021, 420/2021, 425/2021, 489/2021
 - La dilación como consecuencia de la existencia de posibles terceros afectados: RR 16/2015, 9/2017, 17/2017, 177/2017, 87/2018, 79 y 96/2018, 97/2018, 9/2019, 75/2019, 135/2019
- **El acceso a la información ya publicada:** RR 24/2016, 62/2017, 85/2017, 120/2017, 92/2018, 217/2018, 220/2018, 271/2018, 10/2019, 13/2019, 209/2021, 308/2021, 342/2021, 355/2021, 385/2021, 425/2021

RÉGIMEN DE IMPUGNACIÓN

- **Una vía de impugnación especial y potestativa:** RR 219/2020, 254/2021
- **Objeto de la reclamación:** RR 6/2016, 8/2016, 57/2016, 64/2016, 23/2017, 36/2017, 60/2017, 74/2017, 76/2017, 128/2017, 132/2017, 148/2017, 162/2017, 165/2017, 4/2018, 52/2018, 72/2018, 84/2018, 109/2018, 153/2018, 202/2018, 247/2018, 15/2019, 25/2019, 41/2019, 90/2019, 98/2019, 130/2019, 275/2019, 130/2021
- **La interposición de la reclamación**
 - Presentación: R 116/2017
 - Plazo: RR 6/2015, 8/2015, 10/2015, 13/2015, 18/2015, 12/2016, 24/2016, 42/2016, 61/2016, 75/2016, 85/2016, 14/2017, 28/2017, 34/2017, 35/2017, 97/2017, 103/2017, 142/2017, 147/2018, 150/2018, 185/2018, 215/2018, 228/2018, 248/2018, 290/2018, 300/2018, 336/2018, 345/2018, 360/2018, 370/2018, 7/2019, 24/2019, 60/2019, 68/2019, 81/2019, 94/2019, 99/2019, 100/2019, 102/2019, 104/2019, 124/2019, 181/2019, 190/2019, 218/2019, 242/2019, 243/2019, 247/2019, 250/2019, 252/2019, 253/2019, 272/2019, 288/2019, 317/2019, 8/2020,

42/2020, 71/2020, 123/2020, 158/2020, 264/2020, 314/2020, 329/2020, 28/2021, 50/2021, 101/2021, 122/2021, 142/2021, 186/2021, 200/2021, 218/2021, 246/2021, 267/2021, 375/2021, 404/2021, 472/2021, 506/2021

- Legitimación y representación: RR 71/2016, 24/2017, 26/2017, 30/2017, 32/2017, 116/2017
- Subsanación: RR 57/2016, 112/2017, 7/2018, 198/2018, 209/2018, 210/2018, 212/2018, 221/2018, 254/2018, 264/2018, 340/2018, 28/2019, 36/2019, 50/2019, 67/2019, 69/2019, 72/2019, 91/2019, 237/2019, 90/2020, 167/2020, 218/2020, 254/2020, 320/2020, 386/2020, 425/2020, 18/2021, 190/2021, 207/2021, 222/2021, 244/2021, 255/2021, 343/2021
- La acumulación de reclamaciones: RR 166 y 216/2016, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23/2019, 120, 185 y 260/2020, 188, 357 y 358/2021

- **La tramitación**

- Solicitud del expediente y alegaciones del sujeto frente al que se reclama: RR 12/2015, 7/2016, 43/2016, 44/2016, 50/2016, 72/2016, 10/2017, 14/2017, 18/2018, 76/2018, 92/2018, 112/2018, 125/2018, 158/2018, 204/2018, 230/2018, 262/2018, 321/2018, 375/2018, 4/2019, 7/2019, 31/2019, 60/2019, 93/2019, 98/2019, 181/2019, 225/2019, 270/2019, 7/2020, 8/2020, 10/2020, 15/2020, 25/2020, 40/2020, 42/2020, 50/2020, 60/2020, 70/2020, 91/2020, 165/2020, 222/2020, 255/2020, 310/2020, 325/2020, 342/2020, 370/2020, 372/2020, 392/2020, 400/2020, 415/2020, 20/2021, 30/2021, 238/2021, 239/2021, 389/2021, 496/2021
- Audiencia al reclamante: RR 39/2016, 66/2016, 68/2016, 69/2016 o 346/2020

- **La terminación del procedimiento:** RR 3/2015, 41/2016, 43/2017, 49/2017, 58/2017, 124/2017, 160/2017, 12/2018, 42/2018, 143/2018, 266/2018, 326/2018, 373/2018, 32/2019, 42/2019, 145/2019, 340/2020.

REGULACIONES ESPECIALES DEL DERECHO DE ACCESO

- **Acceso por los interesados a información relativa a procedimientos en curso:** RR 26/2016, 29/2016, 30/2016, 31/2016, 32/2016, 59/2016, 122/2018, 190/2018, 228/2018, 322/2018, 64/2019, 185/2019, 388/2020, 297/2020, 381/2021, 384/2021
- **Regímenes jurídicos específicos de acceso a la información:** RR 9/2015, 27/2016, 62/2016, 63/2016, 65/2016, 66/2016, 67/2016, 68/2016, 69/2016, 70/2016, 75/2016, 76/2016, 77/2016, 78/2016, 80/2016, 85/2016, 86/2016, 8/2017, 17/2017, 24/2017, 26/2017, 27/2017, 28/2017, 29/2017, 30/2017, 31/2017 o 32/2017, 66/2017, 67/2017,

76/2017, 125/2017, 23/2018, 24/2018, 25/2018, 26/2018, 27/2018, 28/2018, 29/2018, 30/2018, 31/2018, 33/2018, 34/2018, 35/2018, 36/2018, 37/2018, 38/2018, 39/2018, 40/2018, 41/2018, 43/2018, 44/2018, 45/2018, 46/2018, 47/2018, 48/2018, 49/2018, 50/2018 o 51/2018, 53/2018, 54/2018, 55/2018, 56/2018, 57/2018, 58/2018, 59/2018, 61/2018, 62/2018, 63/2018, 64/2018, 65/2018, 66/2018, 67/2018, 68/2018, 89/2018, 91/2018, 108/2018, 119/2018, 127/2018, 128/2018, 131/2018, 148/2018, 150/2018, 193/2018, 239/2018, 240/2018, 241/2018, 243/2018, 244/2018, 245/2018, 252/2018, 274/2018, 275/2018, 276/2018, 277/2018, 278/2018, 279/2018, 280/2018, 285/2018, 287/2018, 365/2018, 4/2019, 5/2019, 6/2019, 7/2019, 118/2019, 119/2019, 122/2019, 124/2019, 159/2019, 160/2019, 161/2019, 162/2019, 163/2019, 164/2019, 165/2019, 166/2019, 219/219, 225/2019, 232/2019, 234/2019, 254/2019, 274/2019, 14/2020, 22/2020, 25/2020, 26/2020, 27/2020, 28/2020, 96/2020, 108/2020, 109/2020, 110/2020, 111/2020, 112/2020, 113/2020, 114/2020, 115/2020, 116/2020, 120/2020, , 129/2020, 130/2020, 157/2020, 183/2020, 185/2020, 186/2020, 188/2020, 189/2020, 229/2020, 244/2020, 250/2020, 252/2020, 260/2020, 284/2020, 300/2020, 302/2020, 333/2020, 322/2020, 341/2020, 342/2020, 347/2020, 387/2020, 391/2020, 399/2020, 407/2020, 412/2020, 33/2021, 48/2021, 54/2021, 58/2021, 59/2021, 69/2021, 78/2021, 80/2021, 82/2021, 83/2021, 84/2021, 85/2021, 87/2021 y 89/2021, 92/2021, 96/2021, 97/2021, 98/2021, 100/2021, 102/2021, 103/2021, 105/2021, 106/202, 107/2021 y 108/2021, 110/2021, 113/2021, 114/2021, 116/2021, 119/2021, 120/2021, 124/2021, 184/2021, 197/2021, 198/2021, 214/2021, 220/2021, 221/2021, 223/2021, 224/2021, 225/2021, 226/2021, 240/2021, 245/2021, 308/2021, 309/2021, 310/2021, 311/2021, 351/2021, 391/2021, 392/2021, 409/2021, 519/2021, 520/2021, 521/2021, 526/2021