

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
LÍMITES - PRONUNCIAMIENTOS JURISPRUDENCIALES

M^a TERESA CASANOVA MENDOZA

JEFA DEL SERVICIO DE RECLAMACIONES Y ASUNTOS GENERALES

COMISIONADO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE CANARIAS

ÍNDICE

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

LÍMITES - PRONUNCIAMIENTOS JURISPRUDENCIALES

- 1.** Introducción. Artículo 37 LTAIP.
- 2.** Aplicación restrictiva de los límites.
- 3.** El interés particular no es abusivo por sí mismo
- 4.** La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva (37.1.f)
- 5.** La propiedad intelectual no limita el acceso al código fuente del bono social (37.1.j)
- 6.** Acceso a las actas de los órganos colegiados (37.1.k) La garantía de confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión)
- 7.** Acceso por cargos electos.
- 8.** Silencio administrativo
- 9.** Especialmente interesante es el caso del régimen jurídico específico de acceso.
- 10.** Otras cuestiones igual de interesantes sobre las que hay pronunciamientos jurisprudenciales.

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA - PRONUNCIAMIENTOS JURISPRUDENCIALES

El **origen de estas ponencias** se encuentra en el gran interés por cómo se está construyendo el ejercicio del derecho de acceso a la información, cómo mejorar su práctica diaria y su garantía por parte de los órganos garantes.

NADA VOY A DECIR QUE NO SE HAYA DICHO YA,
pero considero que estudiar conjuntamente los pronunciamientos
de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo
beneficia a todas las personas que resolvemos solicitudes de acceso a la información,
y así contestaremos con mayor preparación las peticiones de la ciudadanía.

Artículo 37 LTAIP (14 LTAIBG). Límites al derecho de acceso.

1. El derecho de acceso está sujeto a los límites establecidos en la legislación básica del Estado, pudiendo ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para:

a) **La seguridad nacional.** b) **La defensa.** c) Las relaciones exteriores. d) La seguridad pública. e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios. f) La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva. g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control. h) **Los intereses económicos y comerciales.** i) La política económica y monetaria. j) El secreto profesional y **la propiedad intelectual** e industrial. k) **La garantía de la confidencialidad** o el secreto requerido en procesos de toma de decisión. l) **La protección del medio ambiente.**
2. La aplicación de los límites a que se refiere el apartado anterior será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.

Aplicación restrictiva de los límites

[STS 1547/2017, de 16 de octubre. ROJ: STS 3530/2017 - ECLI:ES:TS:2017:3530](#)

Se solicitó a la Corporación RTVE todos los gastos derivados de la participación de España en el concurso "Eurovisión 2015", incluyendo las partidas correspondientes a viajes, alojamientos, dietas, vestuario, gastos de delegaciones y acompañantes. RTVE no contestó la solicitud de información.

En el trámite de alegaciones que le fue conferido durante la tramitación de la reclamación interpuesta ante el CTBG fue cuando la Corporación RTVE adujo, por primera vez, que la petición de información estaba incurso en la causa de inadmisibilidad prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, por tratarse de una información que requería una acción previa de reelaboración; y que la información solicitada no podía ser proporcionada por aplicación del artículo 14.1.h) de la misma Ley, que limita el acceso a la información cuando el acceso a la misma suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales.

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

Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información.

Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en

los casos y en los términos previstos en la Ley; de manera que la limitación prevista en el artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013 no opera cuando quien la invoca no justifica que facilitar la información solicitada puede suponer perjuicio para los intereses económicos y comerciales».

Aplicación al caso: Se declara no haber lugar al recurso de casación contra la sentencia de la Audiencia Nacional que declaró la conformidad a derecho de la resolución del CTBG que otorgaba el acceso solicitado a la información a los gastos de RTVE en relación con el concurso *Eurovision 2015*.

Por tanto, se subraya la motivación de las causas de inadmisión y la aplicación restrictiva de los límites. Hay que justificar la aplicación de los límites de forma motivada y, además, esa justificación ha de ser proporcional en la ponderación de intereses públicos y privados concurrentes en la materia.

El interés particular no es abusivo por sí mismo

[STS 1519/2020, de 12 de noviembre. ROJ: STS 3870/2020-ECLI:ES:TS:2020:3870](#)

En el auto de admisión se acordó declarar que las cuestiones planteadas en el recurso que presentan interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consisten en:

- i) Determinar cuál es la vía procedente para ejercer el derecho de acceso a la información pública: si la ley de transparencia o ley de procedimiento administrativo común.
- ii) Aclarar si la Administración puede limitar el ejercicio del derecho de acceso a la información únicamente en los casos previstos en los artículos 14 y 18 de la Ley de transparencia estatal, o si, en atención a la finalidad perseguida por la norma, puede oponer como causa de inadmisión a trámite de una solicitud de información la persecución de un interés meramente privado.

La solicitud de información se refería a un listado con toda la correspondencia enviada y recibida durante la permanencia del solicitante en un centro penitenciario y que en el listado se precisara el número de registro de la solicitud y el número de registro de envío.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno desestimó la reclamación alegando que *“se trata de un mero interés privado, que no encajaría, a nuestro juicio, con la finalidad perseguida por la LTAIBG”*.

El Tribunal Supremo pone de manifiesto que el que lo solicitado no sea conforme a la finalidad perseguida por la Ley es algo que está recogido en el preámbulo de la Ley de Transparencia y que tanto el Tribunal Constitucional como la propia Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo han señalado en diversas ocasiones, en relación con los preámbulos o exposiciones de motivos que anteceden el articulado de las leyes y de otras normas, que carecen de fuerza obligatoria propia, sin perjuicio de su importancia como criterio de interpretación del sentido de los artículos que integran la parte dispositiva de la norma. Además, considera la Sala que tampoco puede

mantenerse que la persecución de un interés privado legítimo no tenga cabida en las finalidades expresadas en el preámbulo de la LTAIBG.

La Constitución española en su artículo 105.b), el artículo 12 de la ley de transparencia estatal, y de igual manera el artículo 35 de la ley canaria de transparencia, reconocen que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, reconociendo la titularidad del derecho de acceso de forma muy amplia a “todas las personas” sin mayores distinciones, empleando una fórmula similar a la del Convenio de Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos de 18 de junio de 2009, que señala que “cada Parte garantizará el derecho de cualquiera, sin discriminación de ningún tipo a acceder...” a los documentos públicos en posesión de las autoridades públicas.

Asimismo, recoge que el derecho de acceso a la información pública no es un derecho ilimitado o absoluto sino que son de aplicación los límites del artículo 14 de la ley estatal, 37 de la ley canaria de transparencia, las causas de inadmisión de su artículo 18, 43 de la ley canaria así como la protección de datos de carácter personal y los supuestos recogidos en la disposición adicional primera. Y resalta que el solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información.

Establece la sentencia del TS que no puede negarse que el recurrente “tenga un interés legítimo en conocer la información de la Administración penitenciaria sobre la correspondencia entregada para su remisión al exterior, que podrá denegarse por la apreciación de cualquiera de los límites o excepciones al acceso recogidos en los artículos y disposiciones de la LTAIBG citados en esta sentencia, pero sin que la Sala considere motivación suficiente para el rechazo al acceso la única consideración de que la información haya sido solicitada por un mero interés privado.” Y que *“no es conforme a derecho la denegación de acceso a la información pública solicitada en el caso examinado en este recurso, en base a la única razón de guiarse la parte recurrente en motivos meramente personales ajenos a las finalidades de transparencia expresadas en el preámbulo de la LTAIBG, ...”*

En esta sentencia se estudia “la causa de inadmisión por carácter abusivo no justificado por la finalidad de transparencia de la ley” que, manifiesta el Magistrado Diego Córdoba,

es una frase manifiestamente mejorable. Según él, en esa frase de la sentencia parece que son requisitos acumulativos; que tienen que darse los dos requisitos: abusiva y no justificada con la finalidad de la ley. Realmente no es lo que se discutía en la sentencia y además se añadió dicha frase a mayor abundamiento.

En sentencias posteriores ha quedado claro que no tienen que darse los dos requisitos sino que se pueda apreciar el carácter abusivo de forma objetiva sin tener en cuenta si se atendía o no a la finalidad de la ley. Su opinión particular es que no son requisitos acumulativos.

La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva (37.1.f)

Sentencia del Tribunal de Justicia UE (Gran Sala) de 21 de septiembre de 2010, Caso Suecia contra Association de la presse internationale ASBL (API) Comisión Europea, asuntos acumulados C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P.

Respecto a esta limitación, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea considera que, mientras se tramita el procedimiento judicial, se presume que el acceso a los documentos elaborados específicamente para el mismo perjudica al principio de igualdad de armas y a la buena administración de la justicia:

“(...) en cuanto a la buena administración de la justicia, la exclusión de la actividad jurisdiccional del ámbito de aplicación del derecho de acceso a los documentos, sin distinguir entre las distintas fases del procedimiento, se justifica por la necesidad de garantizar, durante todo el procedimiento jurisdiccional, que los debates entre las partes y la deliberación del órgano jurisdiccional que conoce del asunto pendiente, se desarrollen serenamente (...) la divulgación de los escritos procesales en cuestión llevaría a permitir que se ejercieran, aunque sólo fuera en la percepción del público, presiones externas sobre la actividad jurisdiccional y que se perjudicara la serenidad de los debates (...) en consecuencia, ha de reconocerse la existencia de una presunción general de que la divulgación de los escritos procesales presentados por una institución en un procedimiento jurisdiccional perjudica la protección de dicho procedimiento (...) mientras dicho procedimiento esté pendiente (...)”.

Por otra parte, en el seno del Consejo de Europa, el artículo 3.1.i) del Convenio 205 sobre el acceso a los documentos públicos, cuya ratificación por España se publicó en el BOE el 23 de octubre de 2023 y entró en vigor el 1 de enero de 2024, recoge la excepción analizada: *“la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales y la administración eficaz de la justicia”.*

Este Convenio es el primer instrumento jurídico internacional vinculante que reconoce un derecho general de acceso a documentación pública en poder de autoridades públicas. En el apartado nº 31 de la memoria o informe justificativo del citado Convenio, se perfila con claridad la finalidad de esta limitación: *“Esta limitación tiene como*

objetivo garantizar la igualdad de las partes en los procedimientos ante tribunales nacionales e internacionales y puede, por ejemplo, autorizar a una autoridad pública a denegar el acceso a documentos redactados o recibidos (por ejemplo, de su abogado) con respecto a los procedimientos judiciales en los que sea parte. Deriva del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que garantiza el derecho a un juicio justo. El acceso a los documentos que no se crean específicamente para estos procedimientos judiciales no puede ser rechazado bajo esta limitación”.

En todo caso la Sentencia recoge que la aplicación del límite hay que justificarla específicamente. Así se explica en la **Resolución 475/2023, de 26 de octubre, del Comisionado de Transparencia de Canarias** que dispone que: Respecto a la información de procedimientos judiciales debe señalarse, como se recoge, entre otras, en la Resolución nº 150/2019, de 7 de noviembre de 2019, del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana, *“que es generalizada la interpretación restrictiva de los límites del derecho de acceso, restringiéndolo a aquella información que pueda perjudicar de forma evidente la igualdad de las partes en un procedimiento judicial e incluso llegando a considerarlo de aplicación solo a aquellos documentos elaborados expresamente con ocasión de un procedimiento”*. Así lo manifestó el Consejo Valenciano de Transparencia en el Informe 3/2018 (Expediente 74/2017), sobre la información que está en sede judicial, señalando que: *“Por lo tanto, las actuaciones llevadas a término en el marco de procesos judiciales ante la Administración de Justicia –salvo las declaradas expresamente secretas por el Juez– son públicas y puede establecerse que terceras personas ajenas a las partes personadas en el procedimiento puedan tener acceso a la información”*. Es decir, solo el acceso de determinada información que hubiera sido elaborada específicamente para el proceso judicial, tales como escritos de defensa elaborados por los Servicios Jurídicos de la Administración, informes periciales, dictámenes..., podría restringir el acceso a dicha información que se habría elaborado específicamente para el proceso judicial en cuestión, pero no aquella que ya existía o que ha sido elaborada con independencia del proceso...

La propiedad intelectual no limita el acceso al código fuente del bono social

STS 1119/2025, de 11 de septiembre

Esta sentencia reconoce que la Fundación Ciudadana Civio tiene derecho a acceder al código fuente de la aplicación informática BOSCO, con la que el Ministerio para la Transición Ecológica (MITECO) determina quién puede beneficiarse del bono social eléctrico.

En 2018 la Fundación Ciudadana Civio solicitó al MITECO el acceso al código fuente, especificaciones técnicas y pruebas de BOSCO. El ministerio no contestó la solicitud de acceso a la información. Interpuesta reclamación, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), en su resolución R/0701/2018, de 18 de febrero de 2019, concedió parte de la información -documentación técnica y pruebas- pero negó el código fuente por el límite del artículo 14.1.j) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG), relativo a la propiedad intelectual.

El Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo n.º 8, primero, y la Audiencia Nacional, Sección Séptima confirmaron la negativa. Alegaron riesgos de seguridad (artículo 14.1.d) y g) LTAIBG), protección de datos (artículo 15 LTAIBG) y la titularidad pública de derechos de propiedad intelectual sobre programas informáticos (artículos 10.1.i y 95 y ss. del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual -TRLPI-, artículo 7.2 de la Ley 33/2003 de Patrimonio de las Administraciones Públicas, y artículo 157 de la Ley 40/2015 de Régimen del Sector Público)

El **Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo**, de fecha 27 de noviembre de 2024, señala que la cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar la procedencia -o no- de facilitar el código fuente de la aplicación informática para determinar si se cumplen los requisitos para ser beneficiario del bono social.

(FD-Séptimo; página 50) La parte recurrente sostiene la inaplicabilidad del límite del artículo 14.1.j) de la LTAIBG, esto es, que el acceso a la información pueda suponer un perjuicio para la propiedad intelectual.

La aplicación BOSCO es un programa de ordenador, incluido específicamente dentro de las creaciones susceptibles de ser objeto de propiedad intelectual (artículos 10.1.i) y 95 y siguientes del TRLPI). Su código fuente queda específicamente protegido por el derecho de autor en la medida en la que constituye una forma de expresión del programa de ordenador, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea...

Se trata de una aplicación telemática, puesta en funcionamiento por Resolución de 15 de noviembre de 2017 de la Secretaría de Estado de Energía, que permite al comercializador de referencia comprobar que el solicitante del bono social cumple los requisitos para ser considerado consumidor vulnerable...

Por tanto, la aplicación BOSCO es la herramienta informática -plataforma informática disponible en la sede electrónica del ministerio- que deben emplear las empresas comercializadoras de energía eléctrica para conocer qué consumidores, de entre los solicitantes del bono social, cumplen los requisitos, legal y reglamentariamente previstos, para ser considerados consumidores vulnerables o consumidores vulnerables severos y percibir, en consecuencia, el bono social...

No está de más resaltar aquí que la resolución de la AEPD de fecha 6 de noviembre de 2024 califica el programa BOSCO como una decisión individual automatizada de las reguladas en el artículo 22.1 RGPD, entendiendo que no es una mera herramienta de consulta, sino que adopta una decisión sobre si la solicitud del bono social presentada, cumple o no con los requisitos normativamente previstos para que el solicitante sea considerado un consumidor vulnerable en sus diferentes grados, con evidente impacto en los derechos de los ciudadanos a los efectos específicos de la normativa sobre protección de datos.

Ponderación de los intereses en conflicto: el límite de la propiedad intelectual.

Sentada la propiedad intelectual de la Administración del Estado sobre la aplicación BOSCO, la Sala debía decidir si en las concretas circunstancias del caso el límite al acceso a la información pública, previsto en el artículo 14.1.j) de la LTAIBG -propiedad intelectual- justifica la denegación del acceso al código fuente solicitado por la fundación recurrente.

La Sentencia resalta la **necesidad de una adecuada ponderación de los intereses en juego**, el de acceso a la información pública, por un lado, y el protegido por la limitación de se trate, por el otro, atendiendo a las concretas circunstancias del caso.

Así, dada la propiedad intelectual de la Administración del Estado sobre la aplicación BOSCO, solo podría impedir el acceso a la información pública cuando se encontrara justificado y resultara proporcionado a su objeto y finalidad, previa ponderación de los intereses en conflicto.

La Sala consideró, en las circunstancias expresadas y ponderando los intereses en conflicto, el mero riesgo de eventuales perjuicios para el derecho de propiedad intelectual de la Administración pública, con motivo de su uso o explotación no autorizada, como consecuencia del acceso al código fuente, por sí solo, no puede constituir causa de exclusión del derecho de acceso.

...

Así, en el caso de actuaciones administrativas automatizadas, el acceso al código fuente posibilita la comprobación de la conformidad del sistema algorítmico con las previsiones normativas que debe aplicar, pues la motivación -parametrizada- de la decisión administrativa que tiene lugar, reside en el diseño de los parámetros que determinan ese código fuente. Observación que adquiere singular importancia ante el hecho de que las exigencias de **motivación de los actos administrativos** sean predicables también de las actuaciones administrativas automatizadas, en aplicación del **artículo 35** de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La Sala declaró lo siguiente:

1.- El derecho de acceso a la información pública trasciende a su condición de principio objetivo rector de la actuación de las Administraciones públicas, para constituir **un derecho constitucional ejercitable, como derecho subjetivo**, frente a las Administraciones públicas, derivado de exigencias de democracia y transparencia, e inseparablemente unido al Estado democrático y de Derecho.

2.- El derecho de acceso a la información pública adquiere especial relevancia ante los riesgos que entraña el uso de las nuevas tecnologías en el ejercicio de las potestades públicas o la prestación de servicios públicos, como ocurre con el empleo de sistemas informáticos de toma de decisiones automatizadas en la actividad de las Administraciones públicas, especialmente, cuando tienen por objeto el reconocimiento de derechos sociales. En estos casos debe conllevar exigencias de transparencia de los procesos informáticos seguidos en dichas actuaciones, con el objeto de proporcionar a los ciudadanos la información necesaria para su comprensión y el conocimiento de su funcionamiento, lo que puede requerir, en ocasiones, el acceso a su código fuente, a fin de posibilitar la comprobación de la conformidad del sistema algorítmico con las previsiones normativas que debe aplicar.

3.- La Fundación Ciudadana Civio tiene derecho a acceder al código fuente de la aplicación informática BOSCO, desarrollada para que las empresas comercializadoras de referencia de energía eléctrica puedan comprobar si los solicitantes del bono social cumplen con los requisitos previstos, legal y reglamentariamente, para tener la consideración de consumidor vulnerable y, por ende, resultan ser beneficiarios del bono social, con la finalidad de que pueda conocer las operaciones diseñadas para la concesión del bono social y comprobar que se ajustan al marco normativo aplicable.

Acceso a las actas de los órganos colegiados (37.1.k) La garantía de confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión)

[STS 235/2021, de 19 de febrero de 2021](#)

Esta Sentencia reproduce parcialmente otra anterior recogiendo que: “Este Tribunal, en STS de 17 de enero de 2020 (rec. 7487/2018), ha sostenido que no tiene la consideración de información, a los efectos de la Ley de Transparencia, el conocimiento del voto individualizado de cada uno de sus miembros, pues por sí mismo carece de trascendencia puesto que lo relevante es la voluntad única de la mayoría de sus miembros. Siendo esto así, con mayor motivo no lo son las opiniones individuales emitidas por los miembros del consejo durante la discusión y deliberación del órgano colegiado.

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

Ahora bien, en su **fundamento jurídico cuarto**, señala que debe diferenciarse entre las “actas” de las reuniones de un órgano colegiado y sus “acuerdos”, en los siguientes términos: *Las primeras contienen una información básica sobre el desarrollo de la sesión en los términos previstos en la Ley 40/2015, 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Mientras que los acuerdos reflejan la decisión colegiada adoptada en la reunión y han de contener la motivación de la decisión.*

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.1 de la referida Ley 40/2015: *“De cada sesión que celebre el órgano colegiado se levantará acta por el secretario, que*

especificará necesariamente los asistentes, el orden del día de la reunión, las circunstancias del lugar y tiempo en que se ha celebrado, los puntos principales de las deliberaciones, así como el contenido de los acuerdos adoptados", lo que se corresponde con el contenido necesario del acta.

Recoge su **fundamento jurídico** quinto que "...en respuesta a la cuestión sobre la que se apreció interés casacional debemos afirmar que las actas de las reuniones de un órgano colegiado no están, en principio, excluidas del conocimiento público al amparo del art. 14.1.k de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, ya que los datos en ella incorporados de forma obligatoria no afectan a la garantía de confidencialidad o el secreto requerido en la formación de voluntad del órgano colegiado, al no reflejar, como contenido mínimo necesario, la totalidad de la deliberación ni las opiniones y manifestaciones íntegras de cada uno de sus miembros.

Por ello, y de conformidad con lo hasta ahora expuesto procede estimar el recurso de casación declarando que el derecho de acceso a la información pública comprende no solo los acuerdos adoptados sino también a las actas de las reuniones del consejo de administración de la autoridad portuaria de A Coruña..."

Acceso por cargos electos

[STS 312/2022, de 10 de marzo de 2022](#)

Tal y como ha venido reiterando insistentemente 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, regulados 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. Tras la entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y, en el caso de Canarias, la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública, coexisten 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: por un lado tenemos la vía específica prevista en la legislación de régimen local, artículos 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y 14 a 16 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre; y tenemos una segunda vía que puede ser empleada, y es la regulada con carácter general en el Título III de la Ley canaria de transparencia y de acceso a la información pública, ya que se establece 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.

El derecho de acceso de los electos locales es un derecho constitucionalmente reforzado y privilegiado en comparación con el que ostentan los ciudadanos particulares. Representando un claro contrasentido que no pudiera beneficiarse de las mismas garantías que se reservan al acceso ciudadano, **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 mejor condición que el de los representantes políticos de las administraciones locales.

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, recaída en recurso de casación número 3429/2013, que aunque referida a los representantes autonómicos, es plenamente aplicable a este caso. En dicha sentencia, se indica que «tras la Ley 19/2013, de 19 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (...) el derecho de acceso 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».

En este mismo sentido, su Sentencia 312/2022, de 10 de marzo de 2022, que desestima el recurso de casación número 3382/2020, interpuesto por la representación procesal de la Diputación Provincial de Girona contra la sentencia nº 1074/2019, de 18 de diciembre, de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (recurso contencioso-administrativo nº 34/2016), en la que concluye que *“el hecho de que en la normativa de régimen local exista una regulación específica, en el plano sustantivo y procedimental, del derecho de acceso a la información por parte de los miembros de la Corporación en modo alguno excluye que, con independencia de que se haga uso, o no, del recurso potestativo de reposición, contra la resolución que deniegue en todo o en parte el acceso a la información el interesado pueda formular la reclamación que se regula en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia acceso a la información pública y buen gobierno”* (artículos 52 y siguientes de la Ley canaria 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública).

Esta viabilidad de la reclamación, recoge la referida sentencia, *“no es fruto de ninguna técnica de “espiguelo” normativo sino consecuencia directa de las previsiones de la propia Ley de Transparencia y Buen Gobierno, en la que, como hemos visto, se contempla su aplicación supletoria incluso en aquellos ámbitos en los que existe una regulación específica en materia de acceso a la información, y, de otra parte, se establece que la reclamación prevista en la normativa sobre transparencia y buen gobierno sustituye al recurso de alzada allí donde estuviese previsto (lo que no es el caso del ámbito local al que se refiere la controversia), dejando en cambio a salvo la posible coexistencia de dicha reclamación con el recurso potestativo de reposición.”*

En este punto es importante subrayar que los miembros gobernantes de la entidad local tienen acceso a la información solicitada, de manera que el resto de consejeros no pueden ser de peor condición y no tener acceso a la misma. La consejera reclamante no es un tercero ajeno a la corporación insular y su derecho de acceso a la información relativa a los servicios insulares es un derecho fundamental.

Los consejeros gobernantes representan a los partidos políticos que suscribieron el pacto de gobierno y que conforman el equipo de gobierno local. Por lo que se hace preciso conciliar el derecho de acceso a la información de los consejeros del resto de los grupos políticos con la salvaguarda de la protección de datos, el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen y la garantía de la confidencialidad; de forma que pueda restringirse la difusión pública de algunas informaciones por parte de la consejera reclamante, en este caso.

SILENCIO ADMINISTRATIVO

No obstante todo lo anteriormente expuesto, el principal límite que en la práctica se está imponiendo para no dar acceso a la información pública es el silencio administrativo. En efecto, como hemos recogido en el informe anual del Comisionado de Transparencia 2024, en el 81% de los casos el origen de las reclamaciones que recibimos es el silencio administrativo. Y, una vez realizado el trámite de audiencia a la entidad reclamada, en más de un 50% de los casos no se contesta al Comisionado. Es lo que denominamos el doble silencio administrativo, a la persona que solicita la información y al órgano garante del acceso a la misma.

En el Informe sobre la Justicia Administrativa y Contencioso Administrativa en materia de transparencia 2024 se confirma que el mayor obstáculo para el derecho de acceso a la información pública se encuentra en la falta de respuesta a las solicitudes, tanto en la Administración estatal como en las administraciones territoriales, en las que más de un 85% de las reclamaciones se presentan en casos de silencio administrativo. Los datos recogidos en dicho informe evidencian que el principal obstáculo al ejercicio del derecho de acceso se encuentra precisamente en la no respuesta a las solicitudes planteadas por los interesados.

Es en este punto donde creemos que tenemos un amplio margen de mejora y donde debemos poner todos nuestros esfuerzos para disminuir tan altos porcentajes.

Red de Monitorización de las solicitudes de acceso a la información pública

REDMAI

Metodología de Evaluación y Seguimiento de la Transparencia y el Acceso a la Información - MESTAI

Índice de Acceso a la Información

IAI

Especialmente interesante es el caso del régimen jurídico específico de acceso

Sentencia número 748/2020, de 11 de junio de 2020,

En efecto, la disposición adicional primera de la ley de transparencia:

“Primera. Regulaciones especiales del derecho de acceso.

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 prevean un régimen más amplio de publicidad de la información o tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.

3. 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.”

Información solicitada: En el caso estudiado, un representante de la Junta de Personal de la AEAT-Valencia solicitó, el 19 de febrero de 2016:

- Los objetivos asignados a principios de 2015 y 2016, a las distintas Áreas, Administraciones, Unidades, Equipos y Secciones y el nivel de consecución obtenido.
- Criterios de reparto de las bolsas de productividad de mejor desempeño Baremada de Inspección, por Objetivos y Agentes Tributarios con desglose por grupos funcionariales, niveles y módulos de valoración en su caso, en el año 2015 y 2016.
- Objetivos asignados a principios de 2015 y 2016 a los efectos de la valoración y concesión de productividad extraordinaria por resultados vinculados al Plan Especial de Intensificación de Actuaciones (PEIA) de los años 2015 y 2016.
- Instrucciones para el reparto de la parte variable de la productividad extraordinaria por resultados vinculada al PEIA del año 2015 y 2016.

Pronunciamiento de la Administración pública reclamada: La AEAT alegó que las Juntas de personal y Delegados de personal son órganos de representación de los funcionarios públicos y tienen un ámbito territorial y objetivo de actuación específico, marcado por la legislación vigente, que establece así un régimen específico para el acceso a la información, regulado en el Estatuto Básico del Empleado Público y que, por tanto, la solicitud de acceso debió inadmitirse a trámite en aplicación de la Disposición Adicional Primera de la LTAIBG.

Por otra parte, en fase de recurso, la Abogacía del Estado alega la aplicación de los límites al acceso a la información previstos en las letras e) y g) del apartado primero del artículo 14 de la LTAIBG, esto es, supuestos en los que la efectividad del derecho de acceso suponga un peligro para *“e) la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios”* y *“g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control”*. Todo ello en relación con los artículos 103 de la Ley 31/1990 de Presupuestos Generales del Estado, sobre las funciones encomendadas a la AEAT y con el deber de secreto de los artículos 95 y 95 bis de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

Pronunciamiento del órgano garante: **Resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno R/0144/2016, de 23 de junio de 2016, y R/0230/2016, de 24 de agosto de 2016**, que estiman dos reclamaciones interpuestas por el representante de la Junta de Personal de la AEAT de Valencia e insta a la misma a entregar al reclamante la información relativa a la productividad de sus empleados.

Pronunciamiento del Tribunal Supremo: **Sentencia número 748/2020, de 11 de junio de 2020**, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, sección tercera, que desestima el recurso interpuesto por el Abogado del Estado contra la sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional (Sección séptima), de 23 de noviembre de 2018, que desestimó el recurso de apelación 53/2018 formulado por la Agencia Estatal de Administración Tributaria confirmado la sentencia número 49/2018, de 27 de marzo, del Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo número

4 que desestima el recurso 36/2016 contra las resoluciones del CTBG R/0144/2016, de 23 de junio de 2016 y R/0230/2016, de 24 de agosto de 2016, que se confirman por ser conformes a derecho.

El **Tribunal Supremo**, en auto de fecha 4 de octubre de 2019, admitió el recurso de casación declarando que la cuestión que presenta **interés casacional** al objetivo para la formación de la jurisprudencia, consiste en interpretar la Disposición Adicional 1ª de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con el artículo 40.1 del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público aprobado por Real Decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre, a fin de determinar si el citado artículo 40.1 del Estatuto prevé o no un régimen jurídico específico de acceso a la información.

La Sentencia número 748/2020, de 11 de junio de 2020, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo recoge que el artículo 40 del Estatuto Básico del Empleado Público *“no contiene un régimen específico y alternativo que desplace el régimen general de acceso a la información contenido en la Ley 19/2013, ni limita o condiciona el acceso a la información que las Juntas de Personal pueden tener en relación con aquellas materias relativas a los empleados que representan y la información que les atañe.”*

Dicha norma se limita a señalar que los representantes de los trabajadores (las Juntas de Personal y los Delegados de Personal) han de recibir información sobre determinados aspectos, entre ellos “la evolución de las retribuciones del personal”, ... pero que “el precepto no impide ni limita el derecho a tener acceso a otros datos distintos, incluyendo aquellos que inciden directamente en la retribución del personal al que representan. El mero hecho de ser destinatario natural de una información concreta no equivale a limitar su derecho a solicitar una información pública distinta.”

Concluyendo que: *“En definitiva, el precepto en cuestión no fija límites o condiciones en el contenido de la información que puede solicitar y obtener las Juntas de Personal, por lo que **no se constituye como un régimen jurídico específico de acceso a la información que desplace y sustituya al previsto en la Ley de Transparencia y Buen Gobierno**”.*

“En respuesta a la cuestión que presenta interés casacional objetivo, debe afirmarse que las previsiones contenidas en la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno, por lo que respecta al régimen jurídico previsto para el acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, tan solo quedan desplazadas, actuando en este caso como supletoria, cuando otra norma legal haya dispuesto un régimen jurídico propio y específico de acceso a la información en un ámbito determinado, tal y como establece la Disposición adicional primera apartado segundo de la ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Ello exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades que existen en un ámbito o materia determinada, creando una regulación autónoma respecto de los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse.”

El artículo 40.1 del Texto Refundido por el que se regula el Estatuto Básico del Empleado Público aprobado por Real Decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre, no contiene un régimen específico y alternativo que desplace el régimen general de acceso a la información contenido en la Ley 19/2013, ni limita o condiciona el acceso a la información que las Juntas de Personal pueden tener en relación con aquellas materias relativas a los empleados que representan y la información que les atañe.

Criterio adoptado: **Tal y como se recoge en la sentencia que estamos comentando, Sentencia número 748/2020, de 11 de junio de 2020, del Tribunal Supremo el desplazamiento de la aplicación del régimen de acceso previsto en la ley de**

transparencia, *“exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades existentes en un ámbito o métrica determinada, creando así una **regulación autónoma en relación con los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse.**”*

(Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre:

Artículo 40. Funciones y legitimación de los órganos de representación. 1. Las Juntas de Personal y los Delegados de Personal, en su caso, tendrán las siguientes funciones, en sus respectivos ámbitos: a) Recibir información, sobre la política de personal, así como sobre los datos referentes a la evolución de las retribuciones, evolución probable del empleo en el ámbito correspondiente y programas de mejora del rendimiento...)

Otras cuestiones igual de interesantes sobre las que hay pronunciamientos jurisprudenciales:

- Acceso a información del personal directivo.
- Cuando quien solicita la información es un representante de los trabajadores.
- Cuando se solicita información sobre el personal eventual y sobre el personal técnico.
- Acceso a información reservada / acceso a información generada con anterioridad a la entrada en vigor de la ley de transparencia ... / cuando es un interesado el que solicita la información

**GRACIAS POR DEDICAR PARTE DE SU TIEMPO A LA FORMACIÓN EN
MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

M^a TERESA CASANOVA MENDOZA

JEFA DEL SERVICIO DE RECLAMACIONES Y ASUNTOS GENERALES

COMISIONADO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE CANARIAS