



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en DERECHO

**El derecho de acceso a la
información pública, con especial
referencia a su tratamiento en la
jurisprudencia española**

Presentado por:

Roberto Pérez Vadillo

Tutelado por:

María Aránzazu Moretón Toquero

Valladolid, 14 de julio de 2024

RESUMEN

El presente trabajo de fin de grado aborda el derecho de acceso a la información pública, un pilar fundamental de la democracia actual, que cumple la función de hacer efectiva la transparencia y la rendición de cuentas de las administraciones y órganos públicos. A través de un análisis del derecho y de la legislación actual se examinarán los mecanismos establecidos para un efectivo ejercicio de este derecho por los ciudadanos.

El derecho de acceso se enfrenta a numerosos desafíos y retos en su implementación y efectividad, que serán objeto de estudio. A su vez, la jurisprudencia se ha encontrado con diversas cuestiones problemáticas, por lo tanto, se abordarán estos problemas y cómo los han interpretado y aplicado, mediante un análisis de la doctrina existente.

Palabras Clave: Derecho de acceso, información pública, transparencia, naturaleza, derecho fundamental, publicidad activa, solicitud de acceso, límites.

ABSTRACT

The following thesis addresses the right to access public information, a cornerstone of today's democracy, which fulfills the function of making effective the transparency and accountability of public administrations and bodies. Through the analysis of this right and its current legislation, the established mechanisms for an effective exercise of this right by citizens will be examined.

The right of access faces numerous challenges on its implementation and effectiveness, which will be subject to study. Simultaneously, the jurisprudence has encountered several problematic issues, therefore, these problems and how they were interpreted and applied will be approached through the analysis of the existing case-law and doctrine.

Key Words: Right of access, public information, transparency, nature, fundamental right, active publicity, access request, limits.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.	4
2. EL DERECHO DE ACCESO.	6
2.1 Concepto y contextualización.	6
2.1.1. Elementos y contenido del derecho de acceso.	6
2.1.2. El derecho de acceso como derecho fundamental.	16
2.2 Regulación jurídica del derecho de acceso.	18
2.2.1. Evolución histórica y de Derecho comparado.	18
2.2.2. Propuestas <i>de lege ferenda</i> .	21
2.3 Procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso.	24
2.3.1. Descripción del procedimiento.	24
2.3.2. Garantías del ejercicio de acceso y la función del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG).	28
2.3.3. El ejercicio de acceso en la Universidad de Valladolid (UVA).	32
2.4 Principales problemáticas y desafíos jurisprudenciales del derecho de acceso.	34
2.4.1. La naturaleza del derecho de acceso.	34
2.4.2. El objeto del derecho de acceso.	35
2.4.3. Los límites del derecho de acceso.	37
2.4.4. La protección de datos personales.	38
3. LA DOCTRINA DE LA JURISPRUDENCIA SOBRE EL DERECHO DE ACCESO.	40
3.1 La naturaleza del derecho de acceso.	40
3.2 El objeto del derecho de acceso.	42
3.3 Los límites del derecho de acceso.	44
3.4 La protección de datos personales.	46
4. CONCLUSIONES.	49
5. BIBLIOGRAFÍA Y OTROS RECURSOS.	51
6. ANEXO: RELACIÓN DE JURISPRUDENCIA CITADA.	56

1. INTRODUCCIÓN.

Entre los pilares básicos para que la democracia sea efectiva y justa se encuentran la transparencia, la rendición de cuentas y el derecho a que todos los ciudadanos puedan acceder a una información pública real y veraz, el cual está garantizado en el ordenamiento español por el derecho de acceso a la información pública.

Este derecho de acceso es un derecho esencial del que gozan todos los ciudadanos y que es considerado como un arma de empoderamiento del pueblo y una forma de fomentar la confianza y la participación de los ciudadanos en la democracia, además de combatir la corrupción en los ámbitos públicos y políticos.

A pesar de ser un derecho trascendental, no se le da la suficiente importancia por los medios de comunicación, los políticos o los propios ciudadanos. En numerosas ocasiones esto ocurre porque el derecho de acceso no es muy conocido por la mayoría de estos ciudadanos, inclusive por los propios juristas, ya que es una materia la cuál no se aborda o se aborda de forma muy breve en el grado de Derecho, y es por ello que he elegido enfocar mi Trabajo de Fin de Grado en este derecho de acceso.

En cuanto a los objetivos que se busca lograr con este trabajo, se pueden destacar los siguientes:

- El primer objetivo es, como ya se mencionó anteriormente, poner en valor mediante un estudio e investigación exhaustiva esta materia, exponiendo su importancia en el ordenamiento jurídico. A su vez, demostrar por qué este derecho de acceso debería tener una mayor relevancia en la carrera de derecho.
- Otro de los objetivos marcados es examinar la evolución de la jurisprudencia en torno al derecho de acceso a la información pública, detectando los criterios interpretativos clave empleados por los tribunales en los casos más significativos y resaltando los progresos alcanzados, así como los obstáculos y cuestiones más problemáticas a la que se ha enfrentado en la salvaguarda de este derecho.
- Asimismo, considero importante explorar la relación entre el derecho de acceso a la información pública y otros derechos fundamentales,

tomando en cuenta tanto su naturaleza, su objeto y los límites y colisiones que existen entre este derecho y otros colindantes.

- Por último, poder contribuir a fortalecer la capacitación y sensibilización sobre el derecho de acceso a la información pública, tanto entre los ciudadanos como entre los propios juristas, interesados y estudiantes de la materia, con el fin de mejorar su ejercicio y protección en la práctica.

Con respecto a la estructura y desarrollo, el trabajo se estructura en dos grandes apartados:

1. El primero de ellos es un apartado más teórico, que consistirá en exponer qué es el derecho de acceso a la información pública con riguroso detalle, además de contextualizarlo y analizar la evolución tanto de su regulación. A su vez, se explicará cómo se puede ejercer este derecho de acceso, ya que, además de exponer el tema teóricamente, es necesario observarlo en la práctica para comprender su utilidad real y, de este modo, ayudar a los ciudadanos tanto en su entendimiento como en el ejercicio efectivo del mismo. Como ejemplo de ello, se expondrá cómo poder ejercer el derecho de acceso en la Universidad de Valladolid para contribuir a que nuestra comunidad universitaria se beneficie al máximo de los recursos disponibles.
2. El segundo apartado, es el apartado práctico. Primero, se expondrán algunas de las cuestiones más problemáticas relativas a este derecho de acceso para comprender el por qué ha existido división de la doctrina y, para posteriormente analizar como estas cuestiones han sido abordadas por la jurisprudencia, esencialmente a nivel nacional, pero con menciones a la jurisprudencia europea o autonómica, mediante la exposición de las sentencias más importantes sobre dichas cuestiones, es decir, las llamadas sentencias modelo.

El trabajo finalizará con la formulación de mis conclusiones tras realizar un análisis crítico de todo lo expuesto anteriormente. Este enfoque permitirá sintetizar los datos clave y destacar las implicaciones del derecho de acceso.

2. EL DERECHO DE ACCESO.

El derecho de acceso a la información pública se ha convertido en un componente esencial para fortalecer la democracia y hacer efectiva la rendición de cuentas y la transparencia.

Este derecho ha sufrido un desarrollo constante y significativo a lo largo del tiempo, lo que ha conducido a una mayor exigencia de derechos por los ciudadanos y de control para los gobernantes. A su vez, se ha visto influenciado por cambios sociales, tecnológicos y económicos que han transformado la manera en que se administran y difunden los datos y la información pública. Esta necesidad de transparencia se ha convertido en una demanda cada vez más constante por parte de ciudadanos y actores cualificados¹.

2.1 Concepto y contextualización.

El derecho de acceso a la información pública se puede definir como la facultad que tiene atribuida cualquier ciudadano para solicitar y obtener cierta información que considere de su interés y que haya sido generada o esté en poder de las administraciones y los poderes públicos, sin más limitaciones que las establecidas por ley.

Se manifiesta como uno de los pilares básicos y fundamentales de las democracias actuales, ya que cumple la función de garantizar a los ciudadanos el acceso a la información en poder de las instituciones y organismos del estado.

Para comprender este derecho y su relevancia actual, es fundamental conocer su contenido, elementos, sujetos que intervienen, los principios que lo sustentan y su alcance y limitaciones. Asimismo, es importante contextualizarlo dentro de los desarrollos normativos y las demandas sociales que han impulsado su progreso.

2.1.1. Elementos y contenido del derecho de acceso.

El derecho de acceso a la información pública aparece recogido en el artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG en adelante), que establece:

¹ GUICHOT REINA, E.: “*El derecho de acceso a la información pública*”, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2023, pág. 27

“Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley. Asimismo, y en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica”².

En concordancia con lo expuesto en este artículo, el derecho de acceso está consagrado, aunque no de la mejor manera debido a una clara ambigüedad e insuficiencia legislativa, en el artículo 105 de la Constitución Española (en adelante CE), que recoge la siguiente disposición:

“La ley regulará:

- a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.
- b) 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.
- c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado”³.

Ambos preceptos están sumamente relacionados. En el apartado b) del artículo 105 CE, aparecen descritos las limitaciones y los términos previstos a los que alude el artículo 12 de la LTAIBG, y es esta ley la que actúa como el marco normativo al que hace referencia el señalado artículo 105 CE.

Actualmente, es la LTAIBG la que se encarga de regular este derecho de acceso a la información pública; la cual se desarrollará y analizará con detalle más adelante. Esta ley instituye los pasos y los sistemas necesarios para garantizar a los ciudadanos el poder obtener la información que necesiten, delimitando el procedimiento y las responsabilidades de las entidades, administraciones y órganos públicos para facilitar dicho acceso.

² Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, Art. 12.

³ Constitución española (BOE núm.311, de 29 de diciembre de 1978). Art. 105.

El ámbito subjetivo del derecho de acceso está formado por los sujetos activos, es decir, los titulares de este derecho y los sujetos pasivos, los cuales están obligados a su cumplimiento.

El sujeto activo del derecho de acceso lo encontramos en el citado artículo 12 de la LTAIBG al establecer que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública. Según lo dispuesto en este artículo y lo posteriormente ratificado por la jurisprudencia a la hora de interpretar estos términos, rige el criterio de la universalidad, por lo que se entiende que podrá ejercitar este derecho cualquier persona física, incluso menor de edad, o jurídica, pública o privada, con o sin domicilio en España y por sí o representada.⁴

Además, no se exige legitimación para el ejercicio de este derecho, ya que no es necesario justificar el interés o motivar la solicitud para requerir la información correspondiente, en virtud del artículo 17.3 de la LTAIBG, cuyo contenido será objeto de estudio en el procedimiento del ejercicio de acceso.

Con relación al sujeto pasivo, se encuentra recogido entre los artículos 2 y 4 de la LTAIBG. Dichos artículos exponen los diferentes sujetos que quedan obligados a la satisfacción del derecho de acceso, los cuales se pueden identificar a través de 3 niveles o grados de transparencia⁵ de la actividad pública, cada uno correspondiente a uno de los artículos señalados.

1. El primer nivel de transparencia es el de mayor intensidad, es decir, donde existe una mayor vinculación de estos sujetos al cumplimiento del derecho de acceso. Se corresponde con el artículo 2 de la LTAIBG, y están integrados la gran mayoría de los sujetos pasivos de este derecho.

Se incluyen todo tipo de Administraciones públicas y todo el sector público del estado, además de numerosas instituciones como la Casa Real, el Tribunal Constitucional, el Tribunal de Cuentas, el Consejo General del Poder Judicial, el Congreso de los Diputados, el

⁴ GUICHOT REINA, E: “*El derecho de acceso...*” *op. cit.* págs.156-159.

⁵ ARES GONZÁLEZ, V. :“*Los ámbitos objetivo y subjetivo de la transparencia de la actividad pública*”. Revista Jurídica de Castilla y León, nº33, págs. 10-19.

Senado, el Banco de España, el Defensor del Pueblo, el Consejo Económico y Social y demás análogas⁶.

2. El segundo nivel de transparencia tiene notablemente menor intensidad que el anterior y se corresponde con los sujetos obligados previstos en el artículo 3. En este nivel se incluyen los partidos políticos, organizaciones sindicales, organizaciones empresariales y empresas privadas que cumplan ciertos requisitos establecidos por ley en cuanto a el dinero percibido en ayudas o subvenciones.
3. El tercer y último nivel de transparencia es el de menor intensidad y se corresponde con el artículo 4, en el que se integran de forma subsidiaria los sujetos obligados no previstos en los artículos 2 y 3. Los sujetos comprendidos en este artículo no están obligados expresamente a satisfacer el derecho de acceso, sino que, solo están obligados a proporcionar al órgano correspondiente la información pública solicitada.

Concretamente, este artículo 4 de la LTAIBG recoge lo siguiente: “Las personas físicas y jurídicas distintas de las referidas en los artículos anteriores que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas estarán obligadas a suministrar a la Administración, organismo o entidad de las previstas en el artículo 2.1 a la que se encuentren vinculadas, previo requerimiento, toda la información necesaria para el cumplimiento por aquéllos de las obligaciones previstas en este título. Esta obligación se extenderá a los adjudicatarios de contratos del sector público en los términos previstos en el respectivo contrato”⁷.

En cuanto al ámbito objetivo del derecho de acceso, este ha sufrido cambios significativos en su delimitación con el transcurso de los años. Antes de la LTAIBG, el objeto del derecho de acceso consistía en los documentos; concretamente, el ya citado artículo 105.b) de la CE nos habla de “archivos y

⁶ El portal de transparencia expone los sujetos obligados en su página web: https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/MasInformacion/Ley-de-Transparencia.html

⁷ Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, Art.4.

registros administrativos”. La doctrina del momento interpretaba esta alusión a archivos y registros como una referencia a los documentos, lo cual era la tónica general en los diferentes ordenamientos europeos. Las leyes dictadas posteriormente hasta la LTAIBG continúan esta corriente, debido a que el objeto del derecho de acceso no era el mensaje, es decir, su información o contenido, sino los documentos en los que constaba ese mensaje⁸.

No fue hasta la entrada en vigor de la LTAIBG cuando se produjo un cambio reseñable en la doctrina, ya que en el anteriormente aludido artículo 12, se afirma que “todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública”. La definición de este concepto se recoge en el artículo 13, al disponer qué se entiende por información pública: “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de algunos 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”⁹.

Se aprecia claramente como el objeto del derecho de acceso se ha desplazado de la idea de éste como solamente documentos a una idea más amplia, referida a toda la información en poder de las autoridades públicas. Más adelante, se analizará esta corriente interpretativa y la problemática que ha generado.

El derecho de acceso a la información pública se asienta en una serie de principios fundamentales que son clave para su comprensión y aplicación efectiva en la sociedad. Estos principios no están regulados expresamente en la LTAIBG, pero se pueden desgranar a través de la abundante legislación, doctrina y jurisprudencia.

Los principios fundamentalmente vinculados con el derecho de acceso son:

- El principio democrático¹⁰: Está consagrado en el ya mencionado artículo 1.1 CE. Está ampliamente relacionado con el derecho de acceso, ya que para que un estado sea considerado como un Estado

⁸ FERNÁNDEZ RAMOS, S. Y PÉREZ MONGUIÓ, J.M. “*El Derecho de acceso a la información pública en España*”, Aranzadi, 2020. pág. 169.

⁹ Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, Art.13

¹⁰ 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 y León, nº33, págs.18-19.

social y democrático de Derecho se requiere que su ciudadanía esté debidamente informada, sin obstaculizaciones o impedimentos por parte de las administraciones públicas. Solamente a través del acceso libre y equitativo a la información se puede garantizar una participación efectiva y una verdadera democracia.

- Principio de Participación Ciudadana¹¹: A su vez relacionado con el principio anterior, se refiere a que los ciudadanos tienen el derecho a poder participar en la vida política, social, cultural y económica del Estado, tal y como se observa en el artículo 9.2 CE. Es imprescindible que los ciudadanos tengan derecho a obtener la información pública para que puedan actuar de forma libre y adecuada en las distintas esferas y sectores del estado.
- Principio de Igualdad: El derecho de acceso a la información pública debe poder ser ejercido por todos los ciudadanos, sin ningún tipo de distinción o de discriminación, en igualdad de condiciones. Como ya se señaló anteriormente, el derecho de acceso es de carácter universal, por lo que puede ser ejercido por todos los ciudadanos. Este principio, salvo en casos específicos, está relacionado también con el principio de gratuidad.
- Principio de Transparencia¹²: Es uno de los principios fundamentales relacionados con este derecho y que, a pesar de no estar consagrado en la CE, goza de suma importancia en nuestro ordenamiento. Se puede definir como la obligación de las instituciones y servicios de proveer información clara y de fácil acceso a los ciudadanos, actuando como un mecanismo de control.

El derecho de acceso está incluido dentro del concepto de transparencia, sin embargo, se diferencian en que la transparencia es una facultad del sistema informativo de las administraciones y el derecho de acceso es un derecho subjetivo¹³.

¹¹ REY MARTÍNEZ, F.: *op. cit.* págs. 18-19.

¹² *Ibidem*

¹³ SÁNCHEZ DE DIEGO FÉRNANDEZ DE LA RIVA, M.: “Participación, representación y democracia. XII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España”, 2016. págs. 291-292.

- Principio de publicidad activa¹⁴: Este principio se refiere a que las administraciones públicas tienen la obligación de difundir de manera proactiva información de distinta índole, no solo por requerimiento de los ciudadanos. Su objeto es la información que positivamente esté determinada en las normas o que las administraciones quieran publicar.

El deber de publicidad activa se encuentra regulado entre los artículos 5 y 11 de la LTAIBG, que prevé la publicación de información considerada relevante por parte de las administraciones públicas, así como la creación por estos órganos e instituciones de portales de transparencia, a través de los cuales ejercerán este deber.

El principio de transparencia pública engloba este deber de publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública. Ambos conceptos, aunque intrínsecamente relacionados, tienen relevantes diferencias entre sí. La publicidad activa, como se acaba de señalar, abarca la información que las administraciones deben publicar obligatoriamente sin necesidad de requerimiento, mientras que el derecho de acceso se refiere al derecho de los ciudadanos a solicitar aquella información de su interés que obre en poder de estas administraciones, es decir, se trata de acceder a lo no publicado según lo dispuesto en la ley¹⁵. Asimismo, existen otras diferencias entre ambos conceptos, entre las que se pueden destacar las siguientes:

- El derecho de acceso comprende un ámbito objetivo más amplio ya que se extiende a toda clase de información en poder de los sujetos obligados, estén sometidas a publicidad activa o no.
- El ámbito subjetivo de ambas no coincide en su totalidad. A diferencia de lo expuesto anteriormente sobre el sujeto pasivo del derecho de acceso, solo están sujetos al deber de publicidad activa aquellas instituciones u órganos previstos en el artículo 2 y, aunque menos intensamente, los del artículo 3 de la LTAIBG.
- También existen diferencias en cuanto a la forma, ya que el derecho de acceso permite acceder a la información tal y como el sujeto obligado

¹⁴ FERNÁNDEZ RAMOS, S. Y PÉREZ MONGUIÓ, J.M: *op.cit.* págs. 34-36

¹⁵ Información sobre publicidad activa: <https://transparencia.carm.es/que-es-la-publicidad-activa#gsc.tab=0>

la posea, mientras que en la publicidad activa se imponen criterios de calidad de la información¹⁶.

Además de los cinco principios mencionados, se pueden encontrar otros fundamentos y pilares que forman este derecho de acceso de a la información pública. Un ejemplo de ello lo proporciona la Coalición Pro Acceso¹⁷, una agrupación de más de 100 organizaciones y miles de ciudadanos inscritos, que trabaja para fomentar, garantizar y asentar la transparencia de este derecho de acceso a la información pública. Para la consecución de estos objetivos, la coalición se apoya en diez principios que consideran fundamentales para que se ejerza el derecho de acceso con la máxima efectividad y seguridad posible.

Entre los principios que mencionan se pueden destacar: el derecho de acceso garantizado por un órgano independiente; se debe aplicar a todo tipo de información en posesión de las entidades pública y a todos los poderes del estado; las denegaciones de acceso deben ser limitadas y motivadas; las solicitudes deben ser sencillas, rápidas y gratuitas; y la afirmación de que el derecho de acceso a la información es un derecho fundamental de toda persona, lo cual será analizado en el siguiente apartado.

A pesar de que, como ha sido expuesto con anterioridad, la LTAIBG proclame que todas las personas pueden ejercitar el derecho de acceso, este no es un derecho absoluto ni ilimitado. En los artículos 14 y 15 de dicha ley, se encuentran los límites legales interpuestos por el legislador a su ejercicio, los cuales son aplicables tanto en materia de publicidad activa como en materia del ejercicio de derecho de acceso a la información pública.

Los límites previstos en la LTAIBG son esencialmente los mismos recogidos por el Consejo Europeo de Acceso a los Documentos Oficiales en el artículo 3 del Convenio 205 del Consejo de Europa¹⁸, comúnmente denominado Convenio de Tromsø, el cuál ha sido ratificado por España el 27 de septiembre de 2023 y, por consiguiente, ha entrado en vigor el 1 de Enero de este 2024. El Convenio de Tromsø representa el primer instrumento jurídico internacional

¹⁶ FERNÁNDEZ RAMOS, S. Y PÉREZ MONGUIÓ, J.M.: *op.cit.* págs.34-35.

¹⁷ Toda la información sobre la Coalición Pro Acceso se encuentra en su página web:
<https://www.proacceso.org>

¹⁸ Convenio 205 del Consejo de Europa en el que se recogen estos límites y que sirvió como fuente al legislador español:
https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_desarrollos_convenio_consejo_europeo.pdf

vinculante que contempla el derecho de acceso por parte de los ciudadanos a los documentos que posean las autoridades públicas, a la vez que estipula los estándares mínimos que deben aplicarse para una gestión rápida y justa de las solicitudes de acceso a dichos documentos. El convenio establece que las limitaciones a este derecho solo están permitidas cuando su objetivo sea salvaguardar intereses específicos, como la seguridad nacional, la defensa o la privacidad¹⁹.

En el artículo 14.1 de la LTAIBG se recogen los límites materiales, es decir, aquellas materias con las que el derecho de acceso puede entrar en conflicto y están necesitadas de protección. Los límites previstos en este artículo son los siguientes:

- La seguridad nacional.
- La defensa.
- Las relaciones exteriores.
- La seguridad pública.
- 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.
- Los intereses económicos y comerciales.
- La política económica y monetaria.
- El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.
- La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.
- La protección del medio ambiente.

Se puede observar cómo este artículo 14 dispone una lista de límites de diversa naturaleza, ya que se encuadran, en su mayoría, materias que protegen intereses públicos, y a su vez, materias que protegen intereses privados, e incluso, materias que salvaguardan derechos fundamentales como la tutela

¹⁹ Ratificación e información acerca del Convenio:
https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/MasInformacion/Novedades-de-transparencia/2023Novedades/ConvenioTromso.html

judicial efectiva o la protección de la intimidad²⁰. Este último derecho se encuentra protegido por el artículo 15 relativo a la protección de datos personales.

La protección de datos personales está regulada en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, y en lo referido a su conflicto con el derecho de acceso en el citado artículo 15 de la LTAIBG. Este artículo 15 regula las diferentes categorías de datos personales en función de su nivel de protección, así como el criterio de ponderación aplicado, la facilitación del acceso mediante la anonimización de los datos y la responsabilidad de la administración de garantizar esta protección.

En el ordenamiento de la Unión Europea, la normativa actual sobre esta materia gira en torno al Reglamento 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016²¹ (en adelante RGPD). Como apunta Manuel Medina Guerrero en torno a la reforma prevista de la LTAIBG, que será analizada posteriormente, sería recomendable hacer una adecuación de la legislación española a dicho reglamento²². La definición de datos personales se encuentra en el propio RGPD; se entiende por dato personal “toda información sobre una persona física identificada o identificable”²³.

Más adelante, serán objeto de análisis los puntos más conflictivos generados por los límites previstos en la LTAIBG y cómo son abordados por la jurisprudencia.

²⁰ MORETÓN TOQUERO, A. “*Los límites del derecho de acceso a la información pública*”. Revista Jurídica de Castilla y León, nº33, pág.18.

²¹ Reglamento 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 (RGPD)

²²MEDINA GUERRERO, M. “*El conflicto entre la transparencia y la protección de datos tras la entrada en vigor del Reglamento General de Protección de Datos*” Revista Española de Transparencia, nº17, págs. 61-69.

²³ Reglamento 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, Art. 4.1.

2.1.2. El derecho de acceso como derecho fundamental.

Antes de la aprobación de la LTAIBG, numerosos organismos, instituciones y juristas defendían que este derecho de acceso estaba integrado en el derecho fundamental a la libertad de información. Esto era debido a que, a pesar de estar encuadrado constitucionalmente en el artículo 105 de la CE, el hecho de no formar parte de la categoría de derechos fundamentales propiciaba que solo fuera considerado derecho fundamental si se relacionaba directamente con los derechos de libertad de información o de participar en los asuntos públicos, que sí son fundamentales²⁴.

Ello fue exhaustivamente debatido, y finalmente, tanto el Gobierno como el Grupo Parlamentario Popular en las comisiones y debates en el congreso, sostuvieron una postura contraria a esta inserción del derecho de acceso en la libertad de información y fue regulado a través de ley ordinaria²⁵. Es sumamente llamativo el hecho de que el legislador optara por no reconocer su carácter fundamental y fuera promulgada tan solo como ley ordinaria. Esto fue debido a que, según Fernando Rey Martínez, se enfocó su introducción en el ordenamiento español desde un enfoque más conservador y formalista debido a la dificultad de encontrarle cobertura en el marco de los derechos fundamentales recogidos en la CE²⁶.

La LTAIBG ha sido un avance muy importante en cuanto a la naturaleza actual de este derecho, ya que se ha establecido una legislación imperativa y nítida de las actuaciones que tienen que llevar a cabo las administraciones e instituciones públicas y los procedimientos que tienen que efectuar los ciudadanos para ejercer su derecho de manera efectiva. Sin embargo, esta ley no eleva la naturaleza jurídica del derecho de acceso a la categoría de derecho fundamental, sino que lo sitúa en un marco legal concreto.

En el marco de la Unión Europea, el derecho de acceso a la información pública ha sido consolidado por numerosas normativas promulgadas por el Consejo y la Comisión Europea, como el ya mencionado Convenio de Tromsø,

²⁴“Informe sobre el derecho de acceso a la información pública” Síndic de Greuges, marzo de 2012, pág.23, disponible en:

<http://www.sindic.cat/site/unitFiles/3151/Informe%20acceso%20informacion%20publica.pdf>

²⁵ GUICHOT REINA, E.: “La naturaleza del derecho de acceso a la información pública” Revista Española de Transparencia nº18, págs. 33-40.

²⁶ REY MARTÍNEZ, F.: *op. cit.* págs. 3-5.

por la multitud de directivas y normativa en materia de transparencia y también por las labores del Convenio Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos en materia de protección de derechos (en adelante CEDH y TEDH respectivamente). Estas regulaciones instauran niveles de Transparencia y Derecho de Acceso que los Estados miembros deben garantizar, construyendo de esta manera una especie de protección multinivel²⁷.

Además, el mencionado TEDH ha promulgado numerosas sentencias en las que se reconoce el derecho de acceso como un derecho fundamental²⁸. Algunos ejemplos de estas sentencias son: es el caso de Társaság vs. Hungría (Solicitud N.º. 37374/05, de 14 de abril de 2009) o el caso Youth Initiative for Human Rights vs. Serbia (Solicitud N.º. 48135/06, de 25 de junio de 2013). Pese a estos continuos progresos y su innegable importancia a nivel comunitario, en España no se produce un reconocimiento tan amplio de este derecho como cabría de esperar²⁹.

Actualmente, el debate sobre la naturaleza del derecho de acceso a la información pública es constante y controvertido, de hecho, hay numerosos juristas y especialistas que no defienden la doctrina impuesta por el legislador, como, por ejemplo, el caso de Leonor Rams Ramos que defiende la fundamentalidad de este derecho³⁰. El criterio general sostiene que la consolidación del derecho de acceso a la información pública como fundamental reforzaría su protección y serviría como garantía definitiva para poder conseguir que se ejercite de la manera más efectiva posible. Este fortalecimiento sería sustancial para poder mejorar el sistema democrático y regenerar la confianza perdida de muchos ciudadanos en los poderes públicos.

²⁷ PÉREZ CONCHILLO, E.: “El Derecho a la información pública como derecho fundamental ” en MONTESINOS PADILLA, C. (Coor.): “*Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta años de Constitución Española*”, AEBOE, volº2, Madrid, 2020, págs. 232-244.

²⁸ SIERRA RODRÍGUEZ, J. “Apuntes básicos sobre la Ley de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen gobierno”, en SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M. (dir.) “*Apuntes sobre la transparencia*”, págs. 13-31.

²⁹ PÉREZ CONCHILLO, E.: *op. cit.* págs. 232-244.

³⁰ RAMS RAMOS, L.: “*La transformación del derecho de acceso en España: de derecho de configuración legal a derecho fundamental*” *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº160, págs. 155-188.

2.2 Regulación jurídica del derecho de acceso.

El derecho de acceso a la información pública es un elemento central en materia de transparencia y rendición de cuentas por las administraciones públicas, y ello, a pesar de ser un derecho que se ha consolidado en los estados democráticos hace relativamente poco en comparación con otros muchos derechos que ya venían regulándose y desarrollándose desde algún siglo antes.

No obstante, a pesar de ser un derecho de “reciente” creación ha sufrido diversos cambios y su evolución ha sido sustancial a lo largo de los últimos años, tanto a nivel nacional, como a nivel comunitario e internacional. Dicha evolución se ha producido debido a la creciente importancia que ha tenido este derecho en los ordenamientos de los diferentes países, en los que se está asentando como uno de los pilares básicos de los sistemas de gobierno. Desde sus primeras exteriorizaciones en las regulaciones de ciertos países hasta su afianzamiento en el ordenamiento de la mayoría de los estados y su amplio reconocimiento a nivel internacional, el derecho de acceso a la información pública ha sido la cuestión central de un constante debate, interés y legislación.

Se llevará a cabo un análisis legislativo histórico y comparativo de este derecho de acceso para obtener una perspectiva más completa a la hora de analizar la regulación actual que existe en España. Esta perspectiva contribuirá a valorar los avances que se han realizado en esta materia, así como a poder identificar los desafíos, retos y progresos que depara el futuro y que deben ser abordados, tanto por el trabajo de los legisladores como por las exigencias de los ciudadanos, para contribuir a una sociedad más informada e implicada.

2.2.1. Evolución histórica y de Derecho comparado.

España es uno de los países democráticos que se ha demorado más en regular de forma efectiva el derecho de acceso a la información pública, de hecho, los antecedentes normativos en esta materia datan tan solo desde la instauración de la democracia en España y de manera insuficiente y fragmentada.

A pesar de ser reconocido constitucionalmente, en el reiterado artículo 105 de la CE, este derecho no empezó a tener una legislación propia hasta 1992, cuando se produce la aprobación de la primera ley de procedimiento

administrativo democrática en España, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común³¹ (LRJPAC en adelante). Aunque, la regulación sobre esta materia fue muy escueta, ya que la LRJPAC solo se ocupó de tratarlo en un precepto, el artículo 37.

Además de ocuparse brevemente del derecho de acceso, este artículo 37 lo desarrolla con muchas lagunas y defectos³²: los documentos accesibles y los sujetos obligados eran sumamente limitados, existía un ejercicio muy limitado de este derecho ya que la administración podía denegarlo de forma discrecional (por motivos de interés pública o por intereses de terceros) y se carecía de una regulación completa en cuanto a cómo se lleva a cabo y cómo estaba garantizado el procedimiento del ejercicio del derecho de acceso por los ciudadanos.

Posteriormente a esta LRJPAC, y anterior a la LTAIBG, la cual será analizada a continuación, se produjeron algunos avances legislativos entre los que podemos destacar³³:

- A nivel nacional se promulgó la Ley 27/2006, de 18 de julio, en 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 o el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, que regula los archivos de la Administración General y de los organismos públicos y que en su artículo 23.1 dice lo siguiente³⁴: “Toda persona tiene derecho a acceder a los documentos reservados en los archivos...”
- A nivel comunitario destaca el Convenio de Tromsø, tratado anteriormente, que afirma el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública sin que media ningún tipo de discriminación y en igualdad de acceso.

³¹ MIR PUIGPELAT, O.: “El acceso a la información pública en la legislación Española de transparencia: crónica de un cambio de paradigma” Revista Catalana de drèt públic, nº55, pág. 52.

³² GUICHOT REINA, E.: “Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas”, Documento de trabajo 170/2011, pág. 15.

³³ Ponencia de Maria Azpieta y Severiano Fernández sobre “Aspectos sustantivos del derecho de acceso”, 17 de Octubre de 2022, disponible en: <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:1098bf28-8e9e-4993-8858-3fa801dabc73/08%20PG%20observaciones%20-%20P4.pdf>

³⁴ Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español 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.

No fue hasta 2013, con la aprobación de la LTAIBG, cuando se regula de forma expresa y mucho más completa esta materia. Es una ley tardía y con ciertas lagunas, pero que sitúa a España a la altura del resto de países democráticos y concretamente de los estados miembros que ya contaban con una avanzada legislación en esta materia.

La LTAIBG tiene carácter de ley ordinaria, lo que, como ya fue señalado, y al igual que en el caso de su no inclusión como derecho fundamental, ha sido objeto de un constante debate doctrinal, ya que se defiende su importancia y la posibilidad de haberla constituido como ley orgánica.

La estructura de la LTAIBG comprende tres grandes bloques, correspondientes a los tres títulos que forman el núcleo central de la ley, además de ocho disposiciones adicionales y nueve finales. Estos títulos son³⁵:

1. Título 1. “Transparencia de la actividad pública”: En este título se incluyen tres capítulos, los cuales versan sobre:
 - 1.1 Capítulo 1: El ámbito subjetivo de aplicación, enmarcado en los artículos 2, 3 y 4 ya citados.
 - 1.2 Capítulo 2: La publicidad activa, encuadrada entre los artículos 5 y 11, también mencionados previamente.
 - 1.3 Capítulo 3: El derecho de acceso, como eje central de la ley y de este trabajo. Este capítulo 3 recoge los artículos 12 al 24, donde se regulan tres secciones relativas a este derecho de acceso. Se establece su régimen general en el artículo 12 y en los artículos siguientes se trata la información pública, los límites, el ejercicio de este derecho de acceso (en el que se incluyen la solicitud, causas de inadmisión o la tramitación), y, por último, el régimen de impugnaciones y recursos. Todos ellos son objeto de estudio a lo largo del trabajo.
2. Título 2. “Buen gobierno”: Se configuran los principios y normas a las que están sujetas las administraciones y poderes públicos, con las respectivas infracciones y sanciones. Este título 2 es criticado por ser ciertamente ambiguo y colmado de ciertas lagunas. Por ejemplo, según la autora Catalina Larach, las normas de este título 2 incluyen

³⁵ GUICHOT REINA, E.: “Transparencia, acceso a la información pública y Buen Gobierno, Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre”, Tecnos, 2014, págs. 17-34 .

principios éticos de difícil concreción jurídica y la ley no regula adecuadamente la tipicidad de las infracciones³⁶.

3. Título 3: En este último título se regula el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el organismo encargado de supervisar y garantizar la transparencia de la administraciones y los poderes públicos, que se analizará detenidamente en el apartado relativo a las garantías del procedimiento. En este tercer título se trata su composición, sus fines, sus funciones y su régimen jurídico.

A nivel autonómico³⁷, la mayor parte de la legislación dictada por las comunidades autónomas se reducen a replicar lo dispuesto en la LTAIBG. A pesar de ello, existen leyes autonómicas aisladas que incluyen un aumento de los ámbitos de aplicación previstos. Un ejemplo de ello es el artículo 42.1 del Decreto 105/2017, de la Comunidad Valenciana, que permite el ejercicio de este derecho a: “Cualquier ciudadano o ciudadana, a título individual o en representación de cualquier organización legalmente constituida...”³⁸. Existen más disposiciones similares en leyes promulgadas en las comunidades autónomas de Asturias o de Cataluña.

2.2.2. Propuestas de *lege ferenda*.

Han pasado más de 10 años desde que se promulgó la LTAIBG, y aunque hay opiniones de todo tipo sobre su efectividad, redacción y solidez, la mayoría de los autores y juristas coinciden en que es necesaria una reforma que desarrolle y actualice algunos aspectos de este derecho de acceso a las necesidades y exigencias actuales.

Entre los planes y promesas del gobierno actual, desde que inició su primera legislatura en 2019, se encuentran la reforma de la LTAIBG. A pesar de no realizar ningún avance en los primeros años, el 28 de enero de 2022 se constituyó un subgrupo de trabajo para la reforma de la ley en cuestión. Las reuniones han girado en torno al debate de 6 ponencias, y tras finalizar las

³⁶ LARACH, C.: “Comentarios a la ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y buen gobierno”. Revista digital de derecho administrativo, nº13, pág. 255-268.

³⁷ Ponencia María Azpieta y Severiano Fernández.: *op. cit.*

³⁸ Decreto 105/2017, de la Comunidad Valenciana, art. 42.2.

reuniones el 27 de diciembre de 2022, subrayaron numerosas propuestas y conclusiones, entre las que destacan³⁹:

- Aumentar el número de sujetos obligados contenidos en el artículo 2 de la ley como los consorcios y los fondos sin personalidad jurídica, el Ministerio Fiscal, la Junta Electoral Central, las federaciones deportivas, el gobierno o las entidades vinculadas o dependientes de las universidades públicas, entre otros muchos.
- Aumentar las exigencias en materia de publicidad activa, así como incluir las categorías de información sobre procesos selectivos, relaciones de puestos de trabajo e información sobre el personal eventual.
- La realización de cambios en numerosos aspectos relativos al derecho de acceso, tales como:
 - Un reconocimiento expreso de todos los titulares del derecho de acceso no previstos en el artículo 12.
 - Una ampliación del concepto de información pública.
 - La incorporación de un nuevo límite en el artículo 14 relativo a los datos o documentos declarados secretos o reservados por ley.
 - Una concreción del artículo 15, referido a los datos personales, así como una flexibilización del criterio de ponderación.
 - Una modificación de los artículos 17 al 22 que permitan al solicitante tener un esquema claro de como ejercer el derecho de acceso y de los recursos con los que cuenta, haciendo el procedimiento más detallado y eficiente.
 - Una disminución de las exigencias que se imponen para ejercer el derecho de acceso, proponiendo que no sea obligatorio para el solicitante la identificación electrónica.
 - La incorporación de una nueva causa de inadmisión; cuando la solicitud se refiera a información existente o que no sea considerada información pública.

³⁹ Principales conclusiones de los debates del subgrupo de trabajo para la reforma de la ley de transparencia: <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:f784d2f2-2276-4f9f-a817-67e7a8c3ceac/23012023%20CONCLUSIONES%20REUNIONES%20SUBGRUPO%20publicar.pdf>

- Fortalecer el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno dotándole de una mejor calidad y mayor número de medios materiales y personales.
- Una exigencia de recopilación estadística en el que se resuman las solicitudes, si han sido admitidas o no, y el resultado de todas ellas.

Actualmente, el proceso se encuentra en periodo de consulta pública⁴⁰, por lo que parece improbable que en este año se finalice la tramitación de la reforma. Esta reforma es un compromiso del IV Plan de Gobierno Abierto⁴¹, una alianza en la que España participa desde 2011, que finaliza en este año 2024. En este momento se está llevando a cabo la elaboración del V Plan de Gobierno Abierto⁴², que se implementará tras la conclusión el 29 de octubre del IV Plan, y que, estará en vigor hasta 2028. Se encuentra en la fase preparatoria y de diseño, y está programado que entre en la fase de aprobación en septiembre, para después proceder a su publicación y difusión. Entre las líneas de acción fijadas en este plan se encuentran la transparencia y el acceso a la información, así como la participación ciudadana, la administración abierta, la apertura fiscal o la integridad y rendición de cuentas.⁴³

El derecho de acceso a la información pública va a continuar desarrollándose en los próximos años de manera vertiginosa. Joaquín Meseguer destaca algunos de los avances que necesitan ser implementados en el derecho de acceso como, por ejemplo, la necesidad de una educación ética y cívica desde edades tempranas para fomentar una ciudadanía activa e informada, la necesidad de flexibilizar el procedimiento de acceso a la información para facilitar el diálogo entre administraciones y ciudadanos, la necesidad de incorporar más tecnología de manera eficiente en la gestión interna de la administración pública para transparentar la actividad pública o la necesidad de endurecer las inspecciones y sanciones de las instituciones garantizando la independencia de sus actuaciones⁴⁴.

⁴⁰ Fases de la reforma y punto actual:

https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/seguimientoIVPlanGA/seguimiento_C1.html

⁴¹ Declaraciones de Joaquín Meseguer sobre la futura reforma en el medio jurídico Newtral: <https://www.newtral.es/reforma-ley-transparencia/20230316/>

⁴² Diseño del V plan de gobierno abierto y hoja de ruta:

https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/planes-accion/VPLAN.html

⁴³ Líneas de acción del V plan de gobierno abierto: <https://www.inclusion.gob.es/transcripcion-v-plan-de-gobierno-abierto-de-espana-2024-2028>

⁴⁴ MESEGUER YEBRA, J.: “¿Y ahora qué?” Revista Española de Transparencia, nº8, págs. 20-24.

2.3 Procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso.

El ejercicio del derecho de acceso a la información pública está proceduralizado⁴⁵, es decir, junto a la obligación de las administraciones públicas de publicar proactivamente información, se regula un procedimiento sujeto a un conjunto de actuaciones específicas y reglamentadas. Es en la LTAIBG, en los artículos 17 y siguientes, donde se recoge este procedimiento y toda su ordenación; se regula cómo se inicia, los requisitos necesarios, los plazos que existen, como se tramita, su resolución, etc. Además, se incluyen las garantías e impugnaciones y los organismos que van a velar por la efectividad de este ejercicio de acceso.

También se otorga expresamente, concretamente en su artículo 12, la competencia de las comunidades autónomas, aunque, exceptuando diversas particularidades a las que se harán referencia, la mayoría de la regulación autonómica en cuanto al procedimiento opta por fijar el mismo que el establecido en la LTAIBG.

2.3.1. Descripción del procedimiento.

El procedimiento se inicia con la solicitud de acceso por parte del interesado. Es necesario examinar quién puede realizarla, contra quién debe dirigirse, su contenido, su medio de presentación y el régimen de admisiones.

Puede presentar esta solicitud cualquier ciudadano interesado, en virtud del artículo 12 de la LTAIBG ya citado con anterioridad. Podrá hacerlo por sí mismo o incluso por representación⁴⁶. Es indudable su reconocimiento como derecho universal⁴⁷, en la medida en que no se impone ningún requisito relativo al interés legítimo o directo para ejercerlo.

La solicitud “debe dirigirse al titular del órgano administrativo o entidad que posea la información”⁴⁸, conforme a lo establecido en el artículo 17.1 de la

⁴⁵ MARTÍN DELGADO, I.: “*Transparencia y Acceso a la información pública: De la teoría a la práctica*”, Iustel, Madrid, 2019, págs. 110-117.

⁴⁶ Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Art. 5

⁴⁷ MESEGUER YEBRA, J. “*El procedimiento administrativo para el ejercicio del derecho al acceso a la información pública*”. Revista Jurídica de Castilla y León, nº33, pág. 58.

⁴⁸ Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, Art.17.1

LTAIBG. Es un precepto ambiguo ya que no parece realista pensar que los solicitantes siempre van a saber quién dispone de la información que solicitan, por ello, en la práctica no se rechazan las solicitudes que no se ejerzan contra ese órgano concreto, permitiendo al que recibe la solicitud dirigirla al que es competente para resolverla⁴⁹, en caso de que lo conozcan.

Los sujetos obligados, es decir, contra los que se puede dirigir la solicitud, están enumerados en el ya citado artículo 2 de la LTAIBG, y comprende todo tipo de administraciones públicas, organismos de derecho público vinculadas a las administraciones o entidades privadas que ejerzan funciones públicas.

La solicitud de acceso podrá estar redactada, lógicamente, en castellano o, con arreglo al artículo 17.4 de la LTAIBG, en cualquier lengua cooficial del estado del territorio en el que radique la administración en cuestión.

En cuanto al contenido de la solicitud, esta debe abarcar tres elementos necesarios⁵⁰:

- La delimitación del objeto de la solicitud: Recogido en el artículo 17.2.a) de la LTAIBG. Es el requisito central, ya que se refiere a la necesidad de determinar la información que se requiere. El término empleado es muy amplio por parte de la ley, por lo que se entiende que basta con que la información se determine de forma suficiente.
- La identidad del solicitante: El artículo 17.2.a) lo impone como primer requisito necesario. Requiere identificarse mediante nombre y apellidos o por denominación social, en función de si es persona física o jurídica. Ello quiere decir que, a pesar de haber sido sujeto de numerosas críticas e incluso ser permitido en algunas disposiciones de derecho comunitario⁵¹, serán inválidas aquellas solicitudes realizadas anónimamente. Parece también reseñable el hecho de que no se imponga la obligación de acompañar la solicitud de firma.

Relacionado con esta obligación de identidad, el artículo 17.2.c) exige una dirección de contacto a efectos de comunicaciones, preferiblemente que sea electrónica, debido a que, con el avance de

⁴⁹ GUICHOT REINA, E.: “*El derecho de acceso...*” *op. cit.* págs. 516-517.

⁵⁰ FERNÁNDEZ RAMOS, S. Y PÉREZ MONGUIÓ, J.M.: *op. cit.* págs. 363-371.

⁵¹ GUICHOT REINA, E.: “*La ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: Una perspectiva académica*”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014, págs. 61-79.

las tecnologías y para agilizar los trámites, este proceso está totalmente automatizado.

- La modalidad de acceso a la información, en su caso: La última de las exigencias contenidas en el artículo 17.2, se encuentra en su apartado d), que alude a la posibilidad de presentarse por cualquier medio que pueda garantizar la petición. No se impone ninguna vía concreta para realizar la solicitud, sin embargo, conforme al artículo 22.1 de la LTAIBG, el ejercicio de este derecho se realizará preferentemente por vía electrónica, en concordancia con lo dispuesto en el apartado anterior.
- Además de estos elementos, que son exigidos para la validez de la solicitud, existen otros muchos contenidos facultativos que se pueden añadir a esta; entre ellos destaca la motivación de la solicitud. En base al artículo 17.3 de la LTAIBG, el solicitante no tiene la obligación de motivar su solicitud, es decir, la falta de motivación no será causa de invalidez o inadmisión. Sin embargo, los motivos por los que se realice la solicitud podrán ser tenidos en cuenta a la hora de dictar la resolución y se sostiene que la motivación puede convertirse en un elemento crucial para que se produzca el reconocimiento de acceso⁵².

Una vez formalizada y presentada la solicitud en el órgano competente, este declarará su admisión o inadmisión a trámite. Si es admitida, como se verá a continuación, se procederá a su posterior tramitación y resolución. En cambio, también puede ser inadmitida en caso de no cumplir con las condiciones y requisitos exigidos, y es en el artículo 18.1 de la LTAIBG donde se recogen todas estas “causas de inadmisión”. Entre las características comunes⁵³ a todas ellas, resalta que se configuran a través de conceptos jurídicos indeterminados, que deben ser interpretadas restrictivamente, que imposibilitan a la autoridad poder pronunciarse sobre el asunto y que es necesario que estén motivadas.

Las causas de inadmisión reguladas son las siguientes:

- La información en curso de elaboración o de publicación general: Hay que diferenciar la información en curso de elaboración, que se refiere

⁵² RAMS RAMOS, L.: “*El procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública*” Revista General de Derecho Administrativo, nº41, capítulo 2.2.

⁵³ GUICHOT REINA, E.: “*El derecho de acceso...*” *op. cit.* pág. 541.

a que la información solicitada no se puede proporcionar por estar en proceso de elaboración y ser modificable; de la información pendiente de publicación general, que exige que la autoridad no dilate esta publicación en el tiempo e informe al solicitante de la fecha de esta.

- La información auxiliar o de apoyo: En el aludido artículo 18.1 se incluyen en esta categoría la información contenida en “notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas”⁵⁴. Es una de las que causan más problemas para la jurisprudencia, debido a la indeterminación del término, aunque juega un papel residual en la práctica⁵⁵.
- Información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración: Es la causa que más suelen apelar las administraciones públicas para inadmitir las solicitudes. Es objeto de numerosas interpretaciones, no obstante, se admite con carácter general la idea de que es necesario que la autoridad competente demuestre que la información solicitada precisa de un tratamiento previo o reelaboración de la información⁵⁶.
- En este último apartado están incluidas las dos causas de inadmisión restantes, las cuales gozan de menor importancia en la doctrina. La primera de ellas es la solicitud dirigida a un órgano en cuyo poder no obre la información y se desconozca el competente, por imposibilidad de descubrir el órgano que posee la información, y la segunda es la solicitud manifiestamente repetida o que tenga un carácter abusivo, referido a asuntos ya resueltos anteriormente o aquellas solicitudes que traspasen los límites de la buena fe, produzcan daños a terceros, etc.

Tras la recepción de las solicitudes por el órgano competente, si estas no incurren en ninguna de las causas de inadmisión, serán admitidas a trámite. En este proceso de tramitación⁵⁷ se lleva a cabo un análisis de la forma y del

⁵⁴ Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, Art.18.1

⁵⁵ GUICHOT REINA, E.: “*El derecho de acceso...*” *op. cit.* págs. 567-576

⁵⁶ FERNÁNDEZ RAMOS, S. Y PÉREZ MONGUIÓ, J.M. *op. cit.* pág. 429

⁵⁷ Guía básica de tramitación de solicitudes de acceso a la información pública del portal de transparencia: <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:0428af3f-70aa-496a-831b-230227d1d1df/guia-basica-tramitacion-solicitudes.pdf>

contenido de las solicitudes, previo a su resolución. Este análisis se realiza para verificar que no afecta a los límites del derecho de acceso previstos en los artículos 14 y 15 de la LTAIBG y, sumado a esto, rige la norma de que, si la información que se solicita afecta a terceras personas, estas serán escuchadas en el procedimiento.

Una vez realizado este análisis, el órgano competente concluye el procedimiento mediante resolución debidamente motivada y notificada al solicitante y terceros afectados. El plazo para dictar esta resolución es de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano, ampliable otro mes más en caso de complejidad del caso. La resolución puede ser estimatoria, total o parcialmente, inadmitida a trámite, denegatoria o puede haber un silencio, es decir, que no haya resolución expresa en el plazo previsto. En este último caso se entenderá también como desestimada.

Si se estima la solicitud, se debe poner a disposición del solicitante la información requerida de forma gratuita en el momento de la notificación o si no es posible, en un plazo máximo de diez días. En cambio, si la resolución es desestimatoria o, aunque sea estimatoria se quiere impugnar, existen diversas vías para realizar las impugnaciones pertinentes, y que se expondrán a continuación.

2.3.2. Garantías del ejercicio de acceso y la función del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG).

El artículo 20.5 de la LTAIBG señala que las resoluciones mencionadas previamente son recurribles directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa. No obstante, en aplicación del artículo 24.1, cabe interposición de reclamación potestativa y previa a su impugnación en vía contencioso-administrativa.

Estas reclamaciones serán competencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante CTBG), salvo que las comunidades autónomas atribuyan esa competencia a un órgano independiente y específico⁵⁸, es decir, las CC.AA. pueden atribuir la competencia mediante convenio al CTBG o crear sus propios órganos independientes que ejerzan esa tarea.

⁵⁸ FERNÁNDEZ RAMOS, S. Y PÉREZ MONGUIÓ, J.M.: *op. cit.* pág. 516

El CTBG⁵⁹ fue creado por la LTAIBG para cumplir con la necesidad de establecer un órgano independiente en materia de transparencia que promueva dicha transparencia en las actuaciones públicas y actúe como garantía del ejercicio de este derecho de acceso⁶⁰. Es un órgano independiente, con personalidad jurídica propia y adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas, aunque goza de plena capacidad de acción y autonomía.

El CTBG está estructurado en dos órganos: La Comisión de Transparencia y la Presidencia, que a su vez es presidente de la comisión. Además del presidente, la comisión está formada por otros siete integrantes; un diputado, un senador y cinco representantes de diversos órganos públicos.

En el artículo 38 de la LTAIBG aparecen enumeradas las funciones⁶¹ del CTBG y del presidente:

- Entre las competencias del CTBG, destacan: adoptar recomendaciones para el mejor cumplimiento de las obligaciones contenidas en la LTAIBG, asesorar en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, informar preceptivamente de los proyectos normativos de carácter estatal relacionados, evaluar el grado de aplicación de la susodicha ley o tramitar las reclamaciones presentadas ante el consejo.
- En cuanto a las funciones del presidente, se encuentran la de representar al Consejo, resolver las dudas que se le planteen, adoptar criterios de interpretación uniformes de las obligaciones de la ley o velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad exigidas.

En el plano autonómico, como ha sido mencionado, se permite a las comunidades autónomas, la posibilidad de elegir entre crear un órgano independiente que lleve a cabo estas funciones o, firmar un convenio con el CTBG, y que sea este órgano quien asuma las competencias, en base al artículo 24 de la LTAIBG.

⁵⁹ Toda la información sobre el CTBG se puede encontrar en:
https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/index.html

⁶⁰ MARTÍN DELGADO, I.: *op. cit.* pág.149

⁶¹ SIERRA RODRÍGUEZ, J.: *op. cit.* pág. 29

Actualmente, son seis las comunidades autónomas que tienen convenio con el CTBG⁶²: Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares y La Rioja. A ellos se suman las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

En cuanto al resto de comunidades, debemos diferenciar aquellas que han creado un órgano propio e independiente de control, como es el caso de Cataluña, Aragón, la Comunidad Valenciana, Navarra, Andalucía, Islas Canarias y la Comunidad de Madrid, de aquellas que han atribuido estas competencias a un órgano ya existente como es el caso de Galicia, en la que se crea una comisión adscrita al Valedor Do Pobo, y el de Castilla y León, donde existe⁶³:

- Un Comisionado de Transparencia cuyas funciones son ejercidas por el Procurador del Común.
- Una Comisión de Transparencia consistente en un órgano colegiado adscrito al comisionado, integrado por el propio comisionado y presidido por el adjunto al Procurador del Común.

El órgano autonómico creado por las CC.AA. debe reunir ciertos requisitos: ser independiente, especializado y con carácter colegiado, aunque surgen críticas y dudas respecto a ello, ya que hay órganos unipersonales como el caso de Andalucía, órganos que están adscritos a otros por lo que su especialización es debatible, como el caso de Castilla y León, y órganos con una fuerte composición política, que podría poner en duda esta independencia, como es el caso de Aragón o Murcia⁶⁴.

A pesar de lo dicho anteriormente, se debe resaltar que con la creación de estos órganos no se busca una disminución de las garantías del ciudadano o una dispersión de procedimientos y formas de tramitación, sino todo lo contrario, ya que el objetivo es lograr una asistencia y atención más individualizada y las reglas de funcionamiento y tramitación de dichos órganos son comunes a las del CTBG, salvo alguna excepción concreta⁶⁵.

⁶²En el portal de la transparencia de la Administración General del Estado encontramos los órganos de transparencia en las CC.AA:
https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/MasInformacion/Administraciones-publicas.html#casl

⁶³ Toda la información sobre el Comisionado y la Comisión de Transparencia en de Castilla y León se encuentra en: <https://www.ctcyl.es>

⁶⁴ MARTÍN DELGADO, I.: *op. cit.* pág.179

⁶⁵ Especialmente la ley 19/2014 de Cataluña, que presenta diversas particularidades en el proceso.

Una vez analizado el CTBG y los correspondientes órganos autonómicos de control, será objeto de estudio el régimen de impugnaciones y cómo son tramitadas las reclamaciones por estos órganos.

El objeto de la reclamación es la resolución expresa o presunta de acceso a la información. No obstante, hay ciertos casos en los que no es posible ejercitar esta reclamación, ya que el artículo 23.2 de la LTAIBG afirma que solo cabrá recurso contencioso-administrativo respecto de las resoluciones dictadas por los sujetos recogidos en el artículo 2.1.f) de dicha ley. Entre estos sujetos encontramos la Casa Real, el Congreso de los Diputados, el Tribunal Constitucional o el Banco de España. Adicionalmente, existen otras causas de inadmisión previstas en la Ley del Procedimiento Administrativo Común⁶⁶ (LPAC en adelante), como la incompetencia del órgano de garantía, la carencia de legitimación del recurrente, los actos no susceptibles de reclamación, el transcurso del plazo y la ausencia manifiesta de fundamento.

El plazo para interponer la reclamación es de un mes desde que se produjo la notificación o desde que empezó a tener efectos el silencio administrativo en base al 24.2 LTAIBG, sin embargo, el CTBG interpreta que no está sujeto a plazo⁶⁷. Podrá ser interpuesto por el solicitante o un tercero interesado, o incluso por ambos. Su contenido no está establecido en la LTAIBG, solo en alguna disposición autonómica como en la Ley de Canarias, por lo que habrá que estar a lo dispuesto en la LPAC, artículo 115.1, para la interposición del recurso⁶⁸.

El proceso de tramitación será el previsto para los recursos en la LPAC, y según el 121.2 de dicha ley, “el órgano que dictó el acto impugnado deberá remitir el recurso al competente para que lo resuelva en el plazo de diez días”. Sí que se dispone, en el 24.3 LTAIBG, que, si la denegación del acceso a la información se hubiera fundamentado en la protección de datos personales o intereses de terceros, estos deberán ser escuchados en audiencia.

Al término de la tramitación, el CTBG o consejo análogo autonómico dictarán sentencia motivada estimatoria, total o parcialmente, desestimatoria o

⁶⁶ Ley del Procedimiento Administrativo Común, Art.116

⁶⁷ Criterio Interpretativo 1/2016, de 17 de febrero.

⁶⁸ FERNÁNDEZ RAMOS, S.: “La reclamación ante los órganos de garantía del derecho de acceso a la información pública”, Revista General de Derecho Administrativo nº45, capítulo 4.2.

de inadmisión. El plazo para resolver y notificar estas resoluciones es de 3 meses desde que se recibió la reclamación. En caso de no resolver en el plazo previsto, se entenderá desestimada.

La resolución, de carácter ejecutivo, deberá ser notificada al solicitante y a los terceros interesados y, en caso de ser estimatoria, se deberá informar al órgano competente para que proporcione la información requerida al recurrente en el plazo que se prevea. Contra estas resoluciones, solo se puede interponer recurso contencioso-administrativo, por lo que, el siguiente paso ya sería acudir a la vía judicial.

2.3.3. El ejercicio de acceso en la Universidad de Valladolid (UVA).

Las universidades son instituciones que reciben y tratan un gran número de datos e información de multitud de ciudadanos, es por ello que es indispensable que se rijan por todo lo dispuesto anteriormente en materia de transparencia y acceso a la información.

Además de ser incluidas como sujeto pasivo en la LTAIBG, también se ha visto reforzada esta obligación de transparencia con la promulgación de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo del Sistema Universitario, que garantiza la publicidad activa, el derecho de acceso a la información relevante, la rendición de cuentas y la transparencia en gestiones, usos de recursos públicos etc.⁶⁹

La publicidad activa y el ejercicio de acceso han sufrido numerosos avances en el ámbito universitario en los últimos años, asentando la sujeción de las universidades a ambos deberes. Muestra de ello es, el diseño y configuración, a instancias de cada universidad, de portales de transparencia en los que se pueda solicitar información por los estudiantes o interesados y a la vez, las universidades ejerciten la obligación de publicidad activa. Ejemplo de ello es la Universidad de Valladolid (en adelante UVA), que cuenta con un portal de transparencia⁷⁰ donde, además de proporcionar información sobre seis categorías de carácter relevante, se indican los pasos necesarios para requerir

⁶⁹ DÍAZ LIMA, D.: “Transparencia y protección de datos personales en el ámbito universitario: ¿avance o retroceso?” Revista Española de Transparencia nº17, págs. 203-210.

⁷⁰ Toda la información respecto al portal de la UVA se encuentra en su página web: <https://transparencia.uva.es>

información adicional no dispuesta en el propio portal, esto es, ejercer del derecho de acceso.

Para ejercitar el derecho de acceso en la UVA es necesario empezar por cumplimentar el formulario de solicitud de acceso a la información pública⁷¹ que se puede encontrar en el propio portal de transparencia o de forma presencial en las oficinas de la universidad habilitadas para ello. En dicho formulario se debe rellenar el siguiente contenido:

- Datos personales, entre los que se incluyen nombre, apellidos, DNI, teléfono, correo electrónico y domicilio del solicitante.
- En caso de que este ejercicio se realice mediante representación, también es necesario incluir los datos personales de la persona física o jurídica representada.
- La información requerida por el solicitante, delimitando el contenido y la ubicación de esta en caso de conocerse.
- La motivación de la consulta que, como fue explicado anteriormente, se puede incluir de forma opcional.
- Documentación adjuntada. En este apartado se debe agregar toda la información que sea necesaria y relevante para cada caso específico, por ejemplo, la acreditación de la representación o el consentimiento expreso de los afectados.

Una vez cumplimentado el formulario, es necesario presentar la solicitud dirigida al Gerente de la UVA de forma presencial o telemática:

- Presentación telemática: A través del Registro Electrónico de la UVA⁷² que permitirá dirigir la solicitud al Gerente. Es necesario identificarse en la sede electrónica para poder presentar telemáticamente esta solicitud.
- Presentación presencial: En el Registro de la UVA (en la Casa del Estudiante en el campus de Valladolid o en las oficinas auxiliares de asistencia en materia de registro en los campus de Palencia, Segovia y Soria), en una oficina de Correos, en una oficina de Registro de las

⁷¹ El formulario en cuestión es el siguiente: <https://transparencia.uva.es/wp-content/uploads/2024/01/Formulario-Acceso-Informacion-Publica.pdf>

⁷² Sede del Registro Electrónico de la Universidad de Valladolid: <https://portal.sede.uva.es>

Administraciones Públicas o en las representaciones diplomáticas u oficinas consulares en caso de presentarse fuera de España.

Es evidente como la UVA tiene un gran compromiso con la transparencia, la publicidad activa y el derecho de acceso. Esto ha sido reconocido por numerosos organismos e instituciones reputados como la CEPAL⁷³, la Fundación Haz, Dyntra, Universia etc. que colocan a la UVA a la cabeza de las universidades españolas en esta materia.

2.4 Principales problemáticas y desafíos jurisprudenciales del derecho de acceso.

A lo largo del trabajo se han mencionado algunas de las cuestiones más problemáticas y debatidas en torno al derecho de acceso a la información pública, las cuales serán objeto de estudio y análisis. Es necesario explicar estas cuestiones para, más adelante, analizar cómo han sido abordadas y las soluciones aportadas por la jurisprudencia.

2.4.1. La naturaleza del derecho de acceso.

Tras la entrada en vigor de la LTAIBG, la doctrina, de manera muy amplia y casi unánime, reconoce el derecho de acceso como una manifestación del derecho fundamental a la libertad de información⁷⁴. Incluso, se puede encontrar jurisprudencia, aunque de tribunales inferiores⁷⁵, que se ha pronunciado a favor de concebir el derecho de acceso como parte de este derecho fundamental de información.

Sin embargo, el Tribunal Supremo (en adelante TS), se ha reafirmado recurrentemente negando el carácter fundamental del derecho de acceso, argumentando que, a pesar de guardar relación con el artículo 20.1.d) de la CE, está fundamentado en el 105.b), lo que provoca que no sea un derecho fundamental y, por ende, no goce de procedimiento preferente y sumario ni esté garantizado por el recurso de amparo constitucional⁷⁶.

⁷³ <https://comunicacion.uva.es/es/detalle/La-UVa-recibe-el-reconocimiento-por-ser-referente-internacional-en-la-promocion-de-la-transparencia-y-gobierno-abierto/>

⁷⁴ GUICHOT REINA, E.: “*La naturaleza del...*” *op. cit.* págs. 33-34.

⁷⁵ En este sentido se pronuncian la SJCCA núm.2, de 22 de junio de 2017 (46/2017) o la SJCCA núm. 7 de 25 de enero de 2019 (3/2019)

⁷⁶ GUICHOT REINA, E.: “*La naturaleza del...*” *op. cit.* págs. 38-40.

Ejemplo de ello son las sentencias STS 502/2023, de 21 de abril de 2023 y la STS 319/2023, de 7 de febrero de 2021 que se abordarán y desarrollarán más adelante para identificar la doctrina seguida por los tribunales en torno a esta problemática.

En el marco europeo, en consonancia con el apartado 2.1.2 de este trabajo, está instalada la concepción del derecho de acceso como un derecho fundamental, ya desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en 1999, donde se recogía el derecho de los ciudadanos a solicitar documentos de las instituciones europeas.

La jurisprudencia comunitaria ha continuado reconociendo este derecho de acceso y, junto a estudios de derecho comparado legislativos y judiciales, se ha terminado de consagrar este derecho de acceso como fundamental en la Unión Europea.

2.4.2. El objeto del derecho de acceso.

Como ya se ha indicado, el objeto del derecho de acceso ha experimentado notables modificaciones. A pesar de que el cambio terminológico que ha sufrido es reconocido como positivo por la mayoría de la doctrina, también ha sido cuestionado y discutido por su vaga delimitación en cuanto a su contenido. No se aprecian tantos problemas para interpretar la referencia a “los contenidos o documentos, cuales quiera sea su forma”⁷⁷, puesto que, la doctrina mayoritaria entiende como tal a las informaciones, cualquiera sea su forma de expresión y su soporte, bien sea material o electrónico, en que figuren⁷⁸. Esta interpretación tan amplia del concepto ha permitido adaptarlo a las nuevas tecnologías y garantizar una mayor efectividad del ejercicio de acceso.

Más dudas se plantean con respecto a la segunda parte contenida en el concepto, que se refiere a la información pública como la que obra “en poder de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la ley y que ha sido adquirida o elaborada en el ejercicio de sus funciones”⁷⁹. Es necesario desgranar las partes

⁷⁷ Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, Art. 13.

⁷⁸ FERNÁNDEZ RAMOS, S. Y PÉREZ MONGUIÓ, J.M.: *op. cit.* pág. 174

⁷⁹ Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, Art. 13.

en las que se compone para ver cómo es tratada cada una de ellas por la doctrina y los problemas que genera:

1. *“En poder de”*: La doctrina mayoritaria entiende que por esta expresión se comprende no solo la información que posea en ese momento el órgano competente, sino que se incluye aquella sobre la que tienen las facultades precisas para su obtención, aunque no dispongan de ellas materialmente⁸⁰ en el momento de su solicitud.
2. *“Los sujetos incluidos en el ámbito de la aplicación de la ley”*: En este caso la doctrina aprecia un error de expresión por parte de la LTAIBG, debido a que este precepto no es aplicable a todos los sujetos obligados en dicha ley⁸¹. Concretamente, los previstos en el artículo 3, como los sindicatos y diversas entidades privadas que reciben fondos públicos, no tienen la obligación de proporcionar la información pública, es por ello que, solo quedan obligados los sujetos ya vistos en el artículo 2.1.
3. *“Que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”*: Este es el precepto más cuestionado por la doctrina. Parece claro que se incluyen tanto la información elaborada por el órgano competente como aquella recibida, bien por parte de otro órgano o entidad, bien por los particulares. No obstante, existen diferencias en la doctrina a la hora de interpretar la expresión del ejercicio de sus funciones. Una parte de ella, cada vez más minoritaria, entiende por funciones exclusivamente las competencias encomendadas que tenga el órgano en cuestión. La mayoría de la doctrina ha criticado esta interpretación por ser excesivamente restrictiva, ya que entienden que debe interpretarse en un sentido más amplio y no limitarse a las funciones encomendadas, sino, entendiéndolo como, todas aquellas actividades llevadas a cabo por la institución u órgano para el cumplimiento de sus fines.

Mas adelante se analizará cómo la jurisprudencia interpreta el concepto de información pública y da respuesta a los debates y problemas a los que se ha hecho mención.

⁸⁰ GUICHOT REINA, E.: *“El derecho de acceso...”* op. cit. pág. 171.

⁸¹ FERNÁNDEZ RAMOS, S. Y PÉREZ MONGUIÓ, J.M.: op. cit. pág. 174.

2.4.3.Los límites del derecho de acceso.

La doctrina mayoritaria entiende que los límites previstos en el artículo 14.1 de la LTAIBG, ya desarrollado anteriormente, deben ser interpretados restrictivamente⁸², y esta línea es la que ha fijado la jurisprudencia, como se analizará posteriormente en la sentencia STS 1547/2017, de 16 de Octubre de 2017, del TS.

Este carácter restrictivo se sigue desplegando en el apartado 2 del mencionado artículo 14, que establece: “La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso”⁸³.

Ha sido objeto de críticas por parte de la doctrina el amplio número de límites recogidos, así como la ambigüedad de estos⁸⁴, ya que pueden ser un obstáculo para la efectividad del ejercicio del derecho de acceso. Asimismo, llama la atención el hecho de que, debido a su carácter de ley estatal ordinaria, cualquier otra ley con este carácter o superior puede ampliar los límites del derecho previstos, aunque no se podrá a través de las legislaciones autonómicas.

La aplicación de estos límites está sometida a la doble prueba del perjuicio y la ponderación de intereses. Con esta expresión se alude a que el posible perjuicio ha de estar motivado y, adicionalmente, a que es posible que haya casos en los que, aunque se cause un perjuicio, prevalezca el interés público o privado por considerarse superior a ese perjuicio. La jurisprudencia y el CTBG se adhieren a esta corriente de la doble prueba, lo cual será desarrollado más adelante al analizar la Resolución 198/2015, de 23 de septiembre.

⁸² PIÑAR MAÑAS, J. L. “Transparencia y derecho de acceso a la información pública. Algunas reflexiones en torno al derecho de acceso en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno”. Revista catalana de dret públic, nº49, pág.16.

⁸³ Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, Art. 14.2

⁸⁴ MORENO GONZÁLEZ, G. “El Derecho de Acceso a la información pública en la ley de Transparencia: una aproximación constitucional” Revista en Cultura de la Legalidad, nº8, págs. 116-117.

Además de lo anterior, existen otras cuestiones que han supuesto obstáculos para la jurisprudencia en esta materia tales como:

- El hecho de que la LTAIBG aluda a que impere un interés público o privado, este es el interés del solicitante; en contra de ello, Emilio Guichot, afirma acertadamente que “el único parámetro con el que confrontar la protección de los límites es el valor que para la sociedad tiene la divulgación de esa información..., con independencia de la identidad del solicitante”⁸⁵.
- El hecho de que no se hayan impuesto límites temporales a la vigencia de estos límites, y de la misma manera no se contemple el principio general de que los límites no rigen cuando la ley fija una limitación temporal o cuando se desvanece el posible perjuicio causado contra el interés protegido.

2.4.4. La protección de datos personales.

La protección de los datos personales es la causa de denegación del derecho de acceso predominante por los tribunales. La principal problemática que surge en torno a esta materia es la de cómo debe actuar la jurisprudencia cuando existe una confrontación entre el derecho de acceso y el límite de la protección de estos datos personales previsto en el artículo 15 de la LTAIBG.

Se establece un régimen de amparo más o menos severo en función del nivel de protección que necesiten los datos solicitados. En base a esta distinción se diferencian tres categorías de derechos; las dos primeras de carácter especial, incluidas en el artículo 15.1, y la tercera en el 15.2. Dichas categorías y la forma en que son tratadas por la jurisprudencia consisten en⁸⁶:

1. En esta primera categoría se incluyen los datos de carácter personal relativos a la ideología, afiliación sindical, religión o creencias. Requieren el mayor nivel de protección, por lo que, el acceso a esta información se otorgará solo en caso de que el solicitante cuente con el consentimiento expreso y escrito del afectado o este lo haya

⁸⁵GUICHOT REINA, E.: “Los límites de la transparencia y el derecho de acceso” en MARTÍN DELGADO, I.: *op. cit.* pág. 59.

⁸⁶FERNÁNDEZ RAMOS, S. Y PÉREZ MONGUIÓ, J.M.: *op. cit.* págs. 312-350.

manifestado con anterioridad. No se puede autorizar ni siquiera por ley.

2. En la segunda categoría, también de carácter especial, se engloban los datos personales referentes a la salud, la vida sexual o el origen racial. También será necesario el consentimiento expreso del afectado o, en este caso, que el acceso esté amparado por ley.
3. Por último, en esta categoría están incluidos los datos meramente identificativos vinculados al ejercicio de funciones públicas, es decir, relativos a la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano en cuestión. Se establece una regla general de acceso, pero no absoluta y que produce numerosas dificultades para la jurisprudencia, ya que podrá denegarse el mismo en caso de prevalecer “la protección de los datos personales u otros derechos constitucionales”⁸⁷.

Uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta la jurisprudencia es el de delimitar en cuál de las categorías mencionadas se encuadran los datos personales afectados por la solicitud de información, lo cual será trascendental para determinar qué nivel de protección precisan. Se analizará más adelante cómo la jurisprudencia aborda esta problemática en la sentencia 163/2023 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

En cuanto a la multitud de materias que no están incluidas en ninguna de las tres categorías, la doctrina aboga por utilizar un sistema de ponderación similar al visto en el apartado anterior referido a los límites del artículo 14 LTAIBG, en este caso previsto en el artículo 15.3. De acuerdo con este artículo, la jurisprudencia considerará los siguientes criterios cuando exista un conflicto entre la información solicitada y la protección de estos datos personales del perjudicado: el menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español⁸⁸, la justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio del derecho o por su condición de investigadores, el menor perjuicio de los derechos de los afectados si los datos solo tienen carácter identificativo y la mayor garantía

⁸⁷ Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, Artículo 15.2.

⁸⁸ Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español. Art. 57.

de los derechos de los afectados si los datos afectan a su intimidad, su seguridad o se refieran a menores de edad.

Para la resolución de estos conflictos el órgano competente deberá realizar una ponderación razonada, conjunta y motivada en base a estos criterios para resolver la solicitud. Ahora bien, no se impide al legislador, incluido el autonómico, el uso de otros criterios, ya que estos carecen de carácter exhaustivo, y por supuesto, todos estos criterios son combinables entre sí⁸⁹. Este sistema de ponderación permite a los solicitantes la posibilidad de obtener datos personales, no especialmente protegidos y con previa audiencia del afectado, sin el consentimiento del titular de ellos.

3. LA DOCTRINA DE LA JURISPRUDENCIA SOBRE EL DERECHO DE ACCESO.

Con el fin de presentar las soluciones e interpretaciones que aporta la jurisprudencia a las cuestiones problemáticas previamente anunciadas, se analizarán las sentencias y resoluciones más relevantes y que han sentado doctrina en la materia.

3.1 La naturaleza del derecho de acceso.

Como ya se ha referido en varias ocasiones, el derecho de acceso a la información pública no está consagrado a nivel nacional como derecho fundamental. Esa ha sido la dirección tomada por los legisladores y, especialmente por el TS a la hora de dictar jurisprudencia sobre ello.

A continuación, se estudiarán dos sentencias que muestran la doctrina marcada por el TS con relación a la naturaleza del derecho de acceso y que, marcan el camino que deben de seguir los tribunales y demás jurisprudencia con respecto a esta materia.

La primera de ellas es la STS 502/2023, de 21 de abril de 2023. Esta sentencia es un recurso contencioso-administrativo interpuesto por un particular contra la Resolución de 2 de marzo de 2022 de la Secretaría General del

⁸⁹ FERNÁNDEZ RAMOS, S. Y PÉREZ MONGUIÓ, J.M.: *op. cit.* págs. 334-336.

Congreso de los Diputados, en la cual se denegó la solicitud de información pública del recurrente relativa a la votación telemática para la elección de miembros de diversos órganos constitucionales que presentó el 11 de noviembre de 2021. El demandante consideraba vulnerado su derecho de libertad de expresión del artículo 20, invocando también el artículo 105, referido al derecho de acceso.

En relación con esta alegación, se pronuncia el TS, tratando la naturaleza del derecho de acceso, al afirmar en el tercero de los fundamentos de derecho que, “Se trata, por tanto, de un derecho que no es un derecho fundamental, como se infiere de su configuración y ubicación sistemática en la Constitución, en el Título IV CE “del Gobierno y la Administración”, y al margen, en definitiva, de la previsión del artículo 53.2 de la CE. Es un derecho subjetivo ejercitable ante los poderes públicos. Si bien puede entrar en conexión con otros derechos, o en colisión con ellos, que no es el caso, en los términos que seguidamente veremos, pues se trata de interpretar el ámbito subjetivo limitado de la Ley 19/2013, en relación con el Congreso de los Diputados”⁹⁰

A su vez, afirma que “Este derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros públicos no es ilimitado, sino que encuentra sus límites en el propio artículo 105.b) de la CE cuando remite expresamente a la configuración legal del mismo (“la ley regulará”)”⁹¹.

Esta cuestión también es abordada en la STS 502/2023, de 21 de abril de 2023. Esta sentencia consiste también en un recurso contencioso-administrativo interpuesto por *Greenpeace* contra el Acuerdo del Director general de Política Comercial del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, que denegó el derecho a la información pública requerida por la organización ecologista.

En esta sentencia se insiste en los principios de la analizada con anterioridad; el TS afirma que “Este derecho de acceso...tiene en la propia Constitución un límite expreso en el inciso salvo en lo que afecta a la seguridad y defensa del estado. Teniendo en cuenta que este artículo 105.b) de la CE

⁹⁰ STS 502/2023, de 21 de abril de 2023.

⁹¹ *Ibidem*.

remite expresamente la configuración legal del mismo...”⁹², y de igual modo, vuelve a afirmar que no es un derecho fundamental en los mismos términos.

Resulta evidente cómo, en ambas sentencias, el TS se pronuncia de forma clara e inequívoca afirmando la naturaleza no fundamental de este derecho, y muestra cómo, a pesar del debate instalado y de las abundantes críticas por parte de numerosos juristas, se mantiene firme en su posición y en la doctrina a seguir.

Es importante mencionar en torno a esta cuestión, que existe una profunda y completa legislación europea, especialmente a través del TEDH, que trata esta cuestión. Este tribunal se ha manifestado en importantes asuntos como son el casos *Társaság vs. Hungría*, de 14 de abril de 2009, ya mencionado con anterioridad, el caso *Kenedi vs. Hungría*, de 26 de mayo de 2009 o, uno más reciente, el caso *Magyar Helsinki Bizottság vs Hungría*, de 8 de noviembre de 2016.

En todos ellos se realiza una interpretación amplia del artículo 10 del CEDH referido a la libertad de expresión, de opinión y de recibir o comunicar informaciones o ideas, donde, a pesar de no estar reconocido expresamente, se incluye este derecho de acceso, lo que propicia su reconocimiento como derecho fundamental en el ordenamiento europeo⁹³.

3.2 El objeto del derecho de acceso.

Para examinar la solución que aporta la jurisprudencia a la controversia acerca de la interpretación del objeto del derecho de acceso y la delimitación del concepto de información pública, se analizarán una resolución de carácter autonómico y una sentencia dictada por el TS.

La Resolución 431/2018, de 10 de diciembre del Consejo de Transparencia y Protección de datos de Andalucía (CTPDA) trata sobre una reclamación interpuesta contra la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública, de la Conserjería de Economía, Hacienda y Administración Pública, por haber sido denegada la solicitud de la información pública requerida

⁹² STS 319/2023, de 7 de febrero de 2023.

⁹³ PÉREZ CONCHILLO, E.: *op. cit.* págs. 232-244.

por el reclamante. La información solicitada estaba referida a datos sobre puestos de trabajos públicos dotados económicamente desocupados u ocupados. La Dirección General inadmitió la solicitud alegando que esa información no formaba parte del concepto de información pública.

La reclamación fue estimada, ya que, entre otros fundamentos de derechos expuestos, el CTPDA aboga por una interpretación amplia del concepto de información pública, en concordancia con lo expuesto anteriormente, al declarar que: “En suma, la legislación reguladora de la transparencia ha extendido el derecho a saber de la ciudadanía más allá del tradicional concepto de documento, como elemento físico tangible, asumiendo un contenido más amplio en el que tiene cabida la información que contengan las bases de datos o sistemas de información de los organismos y entidades incluidos en el ámbito subjetivo de aplicación de la LTPA”⁹⁴.

En la misma línea interpretativa se encuentra la STS 4116/2020 de 2 de junio de 2022. Esta sentencia, al igual que las anteriores, consiste en un recurso, en este caso de casación, interpuesto por la denegación del derecho de acceso a información al recurrente. El órgano que denegó la información fue la Comisión Ejecutiva del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana, y la información solicitada era referente al estado de unas obras y las medidas llevadas a cabo por el ayuntamiento encargado de dichas obras.

En la sentencia, el TS defiende también una interpretación extendida del objeto del derecho de acceso, puesto que afirma lo siguiente: “Esta delimitación objetiva del derecho de acceso se extiende de forma amplia, más allá de los documentos y la forma escrita, a los contenidos en cualquier formato o soporte, cuando concurren los presupuestos de que dichos documentos o contenidos se encuentren en poder de las Administraciones y demás sujetos obligados por la LTAIBG, por haber sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”⁹⁵.

⁹⁴ Resolución 431/2018, de 10 de diciembre del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía.

⁹⁵ STS 4116/2020 de 2 de junio de 2022.

En cuanto a la doctrina seguida por la jurisprudencia sobre el concepto de información pública en lo referido al “ejercicio de sus funciones”, el CTBG en constantes sentencias hasta 2021 como la RR 160/2020 de 7 de junio o la 218/2020 de 18 de abril, afirmaba que, la información pública no se refiere a los documentos y contenidos elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones, sino a los elaborados o adquiridos en “ejercicio de las funciones y competencias que tienen encomendadas”. Sin embargo, en los últimos años se ha mantenido en la literalidad de la ley refiriéndose exclusivamente a las elaboradas u obtenidas en el en el ejercicio de sus funciones, como por ejemplo se puede observar en las RR 445/2022 de 14 de noviembre, 109/2022 de 8 julio o 530/2022 de 22 de diciembre.

3.3 Los límites del derecho de acceso.

En torno a esta cuestión existe una amplia jurisprudencia debido a su importancia y los constantes conflictos que genera, por tanto, se analizarán una sentencia y una resolución que reflejan la corriente seguida por el TS en el primer caso, y el CTBG en el segundo, en lo referente a los problemas que se plantean en la interpretación y aplicación de estos límites del derecho de acceso previstos en el artículo 14 de la LTAIBG, actuando como modelos en este campo.

La STS 1547/2017, de 16 de octubre de 2017, es un recurso de casación interpuesto por RTVE, tras ser desestimado un recurso contencioso-administrativo contra la resolución del CTBG que estima la reclamación de un particular que vio denegado su derecho de acceso a la información que este había solicitado a RTVE. En la solicitud de información, este particular requería los datos referidos a todos los gastos en los que se había incurrido con la participación de España en Eurovisión en el año 2015. Entre las alegaciones presentadas por RTVE, se encontraba la invocación del artículo 14.1.h) de la LGTAIB, que limita el acceso a la información cuando este suponga un perjuicio para intereses económicos y comerciales.

En el apartado quinto de los fundamentos de derecho, el TS afirma que: “las limitaciones contempladas en el artículo 14 de la Ley 19/2013, lo mismo que sucede con las causas de inadmisión de solicitudes de información que enumera el artículo 18, deben ser interpretadas de forma estricta y partiendo de la premisa

de que el derecho de acceso a la información aparece configurado en nuestro ordenamiento con una formulación amplia, de manera que sólo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas. Claramente lo deja así señalado el artículo 14.2 de la Ley 19/2013...⁹⁶.

Esta sentencia muestra claramente la interpretación restrictiva de los límites previstos en el artículo 14 de la LTAIBG, a la que se hizo referencia al tratar la cuestión problemática de los límites y que, marca la doctrina seguida por los tribunales españoles en numerosas sentencias posteriores como la STS 344/2020, de 10 de marzo de 2020.

Esta sentencia modelo consagra la interpretación que sigue la jurisprudencia y, concretamente el CTBG, que ya desde sus primeras resoluciones y en uno de sus primeros criterios interpretativos, el 2/2015, de 24 de junio de 2015, defiende el principio de “la regla es el acceso y su restricción la excepción”⁹⁷, que está consagrado expresamente en la legislación autonómica de numerosas CC.AA. como Extremadura⁹⁸, Galicia⁹⁹ o Navarra¹⁰⁰.

La resolución 198/2015, de 23 de septiembre de 2015, del CTBG también aborda esta cuestión referida a los límites. Es una resolución interpuesta ante el CTBG por un particular contra RENFE con relación a una denegación de acceso a la información por parte de dicha empresa. La información solicitada por el particular estaba referida a una infraestructura ferroviaria que estaba llevando a cabo RENFE en la comunidad autónoma de Asturias.

La resolución denegatoria por parte de RENFE argumentaba, al igual que en la sentencia anterior, que, en virtud del artículo 14.1.h), esta información podría causar perjuicios a los intereses económicos o comerciales de la compañía.

En el cuarto apartado de los fundamentos de derecho, el CTBG sostiene lo siguiente: “Es criterio ya asentado de este Consejo que los límites a que se refiere el mencionado artículo 14 de la LTAIBG, no se aplican directamente, sino que, de acuerdo con la literalidad del texto de su apartado 1, “podrán” ser

⁹⁶ STS 1547/2017, de 16 de Octubre de 2017.

⁹⁷ GUICHOT REINA, E.: “*El derecho de acceso...*” *op. cit.*, pág. 171.

⁹⁸ Artículo 16.2 de la Ley extremeña.

⁹⁹ Artículo 25.2 de la Ley gallega.

¹⁰⁰ Artículo 31.2 de la Ley navarra.

aplicados. De esta manera, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos, sino que su aplicación deberá estar ligada con la protección concreta de un interés legítimo. En este sentido, por lo tanto, su aplicación no será en ningún caso automática, sino que, antes, al contrario, deberá analizarse si la concesión del acceso a la información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional del límite, atendiendo a las circunstancias del caso concreto y, especialmente, a la posible existencia de un interés superior que, aún produciéndose un daño, justifique la publicidad o el acceso (test del interés)”¹⁰¹.

En esta sentencia, se pueden constatar las soluciones que se aportan a las dos cuestiones problemáticas referenciadas anteriormente:

- La interpretación restrictiva que se le da en la jurisprudencia a los límites del derecho, en concordancia con lo expuesto en la sentencia anterior.
- La corriente adoptada por el CTBG en la aplicación de estos límites, mediante la alusión al doble test de perjuicio y ponderación de intereses, muy afianzado en la doctrina, y que es recurrente en sentencias posteriores del CTBG.

3.4 La protección de datos personales.

Al igual que en el caso anterior, al ser una de las materias que más problemas ocasionan en la práctica, existe una jurisprudencia muy extensa y, por tanto, sería imposible abarcar todas las cuestiones problemáticas que genera. Por este motivo, se analizarán una resolución y una sentencia que, sientan doctrina por la jurisprudencia en algunos de los puntos generales, y no tanto específicos, relativos a esta cuestión.

La resolución contra la reclamación 69/2016, de 28 de julio de 2016, de carácter autonómico, dictada por la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña (GAIP en adelante), resuelve una

¹⁰¹ Resolución 198/2015, de 23 de septiembre de 2015 del CTBG.

reclamación interpuesta por un particular por la estimación parcial de la reclamación 69/2016.

El reclamante solicitó diversas informaciones al ayuntamiento de La Bisbal d'Empordà, relativas a datos, actas y expedientes de funcionarios de dicho ayuntamiento de los años 30 y solo fue estimado parcialmente, ya que el ayuntamiento alegó en su resolución que los datos solicitados contienen datos especialmente protegidos, por lo que el solicitante optó por reclamar ante el GAIP. La sentencia lleva a cabo un análisis muy exhaustivo de la confrontación entre el derecho de acceso y los datos personales, y especialmente en el caso de personas fallecidas.

En esta resolución se encuentra uno de los preceptos que marcan la doctrina seguida por la jurisprudencia y la legislación, que enfatiza en cómo se deben de realizar los procedimientos por la administración cuando se produce esta confrontación: "la Administración no puede limitarse a denegar la solicitud alegando que puede haber datos afectados por límites y tiene que comprobar y determinar qué partes concretas lo están y cuáles no. Dicho de forma resumida, bajo la nueva regulación de la transparencia, los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información que soliciten, a menos que la Administración demuestre lo contrario, y esta demostración pasa también por verificar la concurrencia del presupuesto de hecho del límite en cuestión"¹⁰².

La Sentencia 163/2023, de 23 de enero de 2023, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (TSJC) aborda otra de las cuestiones problemáticas referidas a esta materia. Esta sentencia resuelve un recurso contencioso-administrativo interpuesto ante el TSJC por la denegación de acceso a la información a un particular por la Generalitat de Cataluña. En esta solicitud, se requería información acerca de los datos de los todos los beneficiarios de una determinada ayuda social.

El recurso fue desestimado también por el TSJC, alegando entre otros términos que: "tratándose de ayudas públicas por vulnerabilidad social, como es la prestación de la renta garantizada, se debe preservar expresamente la identidad de los beneficiarios lo que ha de entenderse en consonancia con el artículo 23 de la misma ley cuando señala que "las solicitudes de acceso a la

¹⁰² Resolución GAIP contra la reclamación 69/2016, de 28 de julio de 2016.

información pública deben ser denegadas si la información que se desea obtener contiene datos personales especialmente protegidos", haciendo a continuación una breve referencia *numerus apertus* a aquellos datos que considera, entre otros, como especialmente protegidos, entre los que desde luego se deben incluir los solicitados por la parte actora. Idéntico propósito transmite el tenor literal de la Ley en su artículo 24 cuando reza: "1. Se debe dar acceso a la información pública si se trata de información directamente relacionada con la organización, el funcionamiento o la actividad pública de la Administración que contenga datos personales meramente identificativos salvo que, excepcionalmente, en el caso concreto tenga que prevalecer la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos"¹⁰³.

Como bien apunta el TSJC en este caso, al ser requeridos datos personales que son considerados especialmente protegidos, impera la protección de estos datos frente al ejercicio del derecho de acceso por el solicitante y, por tanto, dicha solicitud debe ser denegada, en consonancia con lo visto anteriormente.

En esta sentencia modelo se observa como los tribunales son los encargados de delimitar si la información solicitada es especialmente protegida o si es meramente identificativa en los términos del artículo 15.2 LTAIBG y, en caso no poder ser encuadrada en ninguna de estas categorías, llevar a cabo la ponderación entre dicha información y los datos personales solicitados, cuyos aspectos principales ya han sido expuestos previamente.

¹⁰³ Sentencia 163/2023, de 23 de enero de 2023, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

4. CONCLUSIONES

1. Es evidente la trascendencia que tiene el derecho de acceso a la información pública en la sociedad actual y cómo es necesario su reconocimiento y efectivo ejercicio para cumplir con una doble vertiente. Por un lado, poder afianzar un estado democrático y de derecho, en el que imperen los principios de transparencia y rendición de cuentas gubernamentales y, por otro lado, fomentar en los ciudadanos la participación y confianza en los órganos y asuntos públicos garantizando el derecho a estar informados.

Por consiguiente, es indispensable que exista una mayor concienciación social en torno a este derecho, tanto a través de los medios públicos y de comunicación como de los propios juristas, ya que una sociedad informada es una sociedad libre y capacitada para tener un pensamiento crítico.

2. Es innegable el hecho de que gracias a la entrada en vigor de la LTAIBG, el derecho de acceso a la información pública ha sufrido un gran desarrollo en cuanto a su alcance y eficacia, sin embargo, y de acuerdo con las opiniones de numerosos juristas ya vistas a lo largo del trabajo, su no consagración como derecho fundamental ha sido una de los mayores deficiencias por parte del legislador español debido a que se disminuye la protección, estabilidad, relevancia y las garantías a su ejercicio en nuestro ordenamiento, afectando negativamente a los principios de transparencia y rendición de cuentas.

El reconocimiento del derecho de acceso como fundamental, además de garantizar una mayor efectividad y seguridad en cuanto a su cumplimiento, pondría a España en línea con la corriente seguida en el ordenamiento jurídico europeo.

3. Es preciso hacer referencia también a que, en numerosas ocasiones, la legislación que ha sido tratada es excesivamente confusa y ambigua a la hora de delimitar términos, como en el caso de los límites del derecho, pero que, gracias a la labor de la jurisprudencia y de la doctrina, se han asentado unos mecanismos de interpretación que han reducido esta ambigüedad de manera significativa para su efectiva aplicación práctica.

4. Con respecto al procedimiento, se debe hacer una valoración sumamente positiva, ya que está establecido un mecanismo efectivo y accesible

para todos los ciudadanos, tanto en materia de publicidad activa a través de portales de transparencia, como en el ejercicio del derecho de acceso mediante procedimientos claros y ágiles a través de formularios de solicitud de información.

Además, con la creación tanto del CTBG como de los órganos independientes de control autonómicos en su caso, se forma un sistema robusto de garantías, ya que realizan una labor encomiable asegurando la transparencia y el cumplimiento de las normativas establecidas.

5. A pesar de lo expuesto, no hay que conformarse con el panorama actual ya que, como se ha podido apreciar durante el desarrollo de este trabajo, es esencial que haya un progreso y avance en este derecho de acceso para estar en igualdad de condiciones con los países más desarrollados en este ámbito.

La LTAIBG ya ha cumplido más de una década, por lo que es necesario que se lleve a cabo la ansiada reforma que se lleva prometiando durante años y que, dicha reforma aborde y enfrente todos los desafíos pendientes y aquellos que seguirán surgiendo, así como suponer una evolución a nivel técnico, jurídico y tecnológico del derecho de acceso a la información pública.

5. BIBLIOGRAFÍA Y OTROS RECURSOS

- ARES GONZÁLEZ, V.: *“Los ámbitos objetivo y subjetivo de la transparencia de la actividad pública”*, Revista Jurídica de Castilla y León, nº33, 2014, págs.10 y ss.
- DÍAZ LIMA, D.: *“Transparencia y protección de datos personales en el ámbito universitario: ¿avance o retroceso?”*, Revista Española de Transparencia, nº17, 2023, págs.203-210.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J.M.: *“El Derecho de acceso a la información pública en España”*, Aranzadi, 2ªed., 2020.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S.: *“La reclamación ante los órganos de garantía del derecho de acceso a la información pública”*, Revista General de Derecho Administrativo, nº45, 2017.
- GUICHOT REINA, E.: *“El Derecho de acceso a la información pública”*, Tirant Lo Blanch, 2ª ed., Valencia, 2023.
- GUICHOT REINA, E.: *“La ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: Una perspectiva académica”*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014, págs.61-79.
- GUICHOT REINA, E.: *“La naturaleza del derecho de acceso a la información pública”*, Revista Española de Transparencia, nº18, 2023, págs.33-46.
- GUICHOT REINA, E.: *“Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas”*, Documento de trabajo 170/2011, págs.15 y 22-45.
- GUICHOT REINA, E.: *“Transparencia, acceso a la información pública y Buen Gobierno, Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre”*, Tecnos, 2014, págs.17-34.
- LARACH, C.: *“Comentarios a la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y buen gobierno”*, Revista digital de derecho administrativo, nº13, 2017, págs.255-268.
- MARTÍN DELGADO, I. (Dir.): *“Transparencia y Acceso a la información pública: De la teoría a la práctica”*, Iustel, Madrid, 2019.
- MEDINA GUERRERO, M.: *“El conflicto entre la transparencia y la protección de datos tras la entrada en vigor del Reglamento General de Protección de Datos”*, Revista Española de Transparencia, nº17, 2023, págs.61-73.

- MESEGUER YEBRA, J.: *"El procedimiento administrativo para el ejercicio del derecho al acceso a la información pública"*, Revista Jurídica de Castilla y León, nº33, 2014, págs.58 y ss.
- MESEGUER YEBRA, J.: *"¿Y ahora qué?"*, Revista Española de Transparencia, nº8, 2019, págs.19-24.
- MIR PUIGPELAT, O.: *"El acceso a la información pública en la legislación Española de transparencia: crónica de un cambio de paradigma"*, Revista Catalana de drét público, nº55, 2017, págs.50-55.
- MORENO GONZÁLEZ, G.: *"El Derecho de Acceso a la información pública en la ley de Transparencia: una aproximación constitucional"*, Revista en Cultura de la Legalidad, nº8, 2015, págs.116-119.
- MORETÓN TOQUERO, A.: *"Los límites del derecho de acceso a la información pública"*, Revista Jurídica de Castilla y León, nº33, 2014, págs.18-24.
- PÉREZ CONCHILLO, E.: *"El Derecho a la información pública como derecho fundamental"* en MONTESINOS PADILLA, C. (coord.): *"Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta años de Constitución Española"*, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Vol.2, Madrid, 2020, págs.232-244.
- PIÑAR MAÑAS, J. L.: *"Transparencia y derecho de acceso a la información pública. Algunas reflexiones en torno al derecho de acceso en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno"*, Revista catalana de dret públic, nº49, 2014, págs.16 y ss.
- RAMS RAMOS, L.: *"El procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública"*, Revista General de Derecho Administrativo, nº41, 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, nº160, 2013, págs.155-188.
- 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 y León, nº33, 2014, págs.3-5 y 18-19.
- SÁNCHEZ DE DIEGO FÉRNANDEZ DE LA RIVA, M.: *"Participación, representación y democracia. XII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España"*, Tirant Lo Blanch, 2016, págs.291-292.
- SAN JOSÉ AMAT, C.: *"El derecho de acceso a la información pública y sus límites"*, Derecom, nº34, 2023, págs.46-49.

- SIERRA RODRÍGUEZ, J.: “Apuntes básicos sobre la Ley de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen gobierno” en SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M. (Dir.): “*Apuntes sobre la transparencia*”, UCM, Madrid, 2020, págs.13-31.

RECURSOS ELECTRÓNICOS

- Coalición Pro Acceso: <https://www.proacceso.org>
- Comisionado de Transparencia de Castilla y León: <https://www.ctcyl.es>
- Convenio de Tromsø completo:
https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_desarrollos_convenio_consejo_europeo.pdf
- Consejo de Transparencia y buen Gobierno:
https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/index.html
- Declaraciones de Joaquín Messeguer sobre la futura reforma en el medio jurídico Newtral: <https://www.newtral.es/reforma-ley-transparencia/20230316/>
- Diseño del V plan de gobierno abierto y hoja de ruta:
https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/planes-accion/VPLAN.html
- Fases de la reforma y punto actual de la LTAIBG:
https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/seguimientoIVPlanGA/seguimiento_C1.html
- Formulario de solicitud de acceso a la información pública en la UVA:
<https://transparencia.uva.es/wp-content/uploads/2024/01/Formulario-Acceso-Informacion-Publica.pdf>
- Guía básica de tramitación de solicitudes de acceso a la información pública del portal de transparencia:
<https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:0428af3f-70aa-496a-831b-230227d1d1df/guia-basica-tramitacion-solicitudes.pdf>

- Información acerca del CTBG:

https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/index.html:

- Información sobre publicidad activa: <https://transparencia.carm.es/que-es-la-publicidad-activa#gsc.tab=0>

- “Informe sobre el derecho de acceso a la información pública” *Síndic de Greuges*, marzo de 2012:

<http://www.sindic.cat/site/unitFiles/3151/Informe%20acceso%20informacion%20publica.pdf>

- Líneas de acción del V plan de gobierno abierto:

<https://www.inclusion.gob.es/transcripcion-v-plan-de-gobierno-abierto-de-espana-2024-2028>

- Reconocimiento por CEPAL de la labor de la UVA en materia de transparencia y acceso: <https://comunicacion.uva.es/es/detalle/La-UVa-recibe-el-reconocimiento-por-ser-referente-internacional-en-la-promocion-de-la-transparencia-y-gobierno-abierto/>

- Ponencia de María Azpieta y Severiano Fernández sobre “Aspectos sustantivos del derecho de acceso”, 17 de octubre de 2022:

<https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:1098bf28-8e9e-4993-8858-3fa801dabc73/08%20PG%20observaciones%20-%20P4.pdf>

- Portal de transparencia de la Administración General del Estado:

https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/MasInformacion/Administraciones-publicas.html#casl

- Portal de Transparencia de Castilla y León:

https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/MasInformacion/Administraciones-publicas.html#casl

- Portal de transparencia de la Universidad de Valladolid:

<https://transparencia.uva.es>

- Principales conclusiones de los debates del subgrupo de trabajo para la reforma de la ley de transparencia:

<https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:f784d2f2-2276-4f9f-a817-67e7a8c3ceac/23012023%20CONCLUSIONES%20REUNIONES%20SUBGRUPO%20publicar.pdf>

- Ratificación del Convenio de Tromsø por parte de España:

https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/MasInformacion/Novedades-de-transparencia/2023Novedades/ConvenioTromso.html

- Resumen de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno:

https://funcionpublica.digital.gob.es/ca/dam/es/portalsefp/funcion-publica/ep-pp/empleo_publico/procesos-selectivos/laboral_fijo/Laborales_2019/2019-DISCAPACIDAD-INTELECTUAL/DISCAPACIDAD_INTELECTUAL-Version_LF_Ley_Transparencia_LF.pdf.pdf

- Sede del Registro Electrónico de la Universidad de Valladolid:

<https://portal.sede.uva.es>

- Texto de la ley 19/2013 de transparencia:

https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/MasInformacion/Ley-de-Transparencia.html

6. ANEXO: RELACIÓN DE JURISPRUDENCIA CITADA

Sentencias del TEDH

- Kenedi vs. Hungría, de 26 de mayo de 2009.
- Magyar Helsinki Bizottság vs. Hungría, de 8 de noviembre de 2016.
- Társaság vs. Hungría, de 14 de abril de 2009.
- Youth Initiative for Human Rights vs. Serbia, de 25 de junio de 2013.

Sentencias del TS

- STS 319/2023, de 7 de febrero de 2023.
- STS 344/2020, de 10 de marzo de 2020.
- STS 502/2023, de 21 de abril de 2023.
- STS 1547/2017, de 16 de octubre de 2017.
- STS 4116/2020 de 2 de junio de 2022.

Sentencias del TSJ

- Sentencia del TSJ de Cataluña, 163/2023, de 23 de enero de 2023.

Resoluciones del CTBG

- Resolución 198/2015, de 23 de septiembre de 2015 del CTBG.
- RR 445/2022 de 14 de noviembre.
- RR 109/2022 de 8 de julio.
- RR 530/2022 de 22 de diciembre.
- RR 160/2020 de 7 de junio.
- RR 218/2020 de 18 de abril.

Resoluciones de los órganos independientes de control autonómicos

- Resolución 431/2018, de 10 de diciembre del CTPDA.
- Resolución GAIP contra la reclamación 69/2016, de 28 de julio de 2016.