

La doctrina del Tribunal Supremo sobre el alcance de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

Fecha de recepción: 15/06/2022

Fecha de aceptación: 23/06/2022

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL SUPREMO SOBRE LA TRANSPARENCIA ANTES DE LA APROBACIÓN DE LA LTAIBG.—III. LA DOCTRINA DE LA TRANSPARENCIA TRAS LA APROBACIÓN DE LA LTAIBG.—IV. CONCLUSIONES.

RESUMEN

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno ha desarrollado la doctrina del Tribunal Supremo que desde la década de los años ochenta ha considerado la transparencia como un principio constitucional de actuación Administrativa derivada del derecho de acceso a los registros y documentos administrativos del artículo 105 b) CE, siendo el derecho de acceso a la información pública su manifestación más importante.

En este sentido, puede verse a través de la jurisprudencia del Tribunal Supremo cómo este derecho constitucional de acceso a la información pública ha pasado de ser residual y aplicable exclusivamente a determinados procedimientos administrativos a ser, tras la aprobación de la Ley de Transparencia, un pilar fundamental del Estado de obligado cumplimiento para todos los sujetos que en su actuación manejan información pública.

Por esta razón se puede decir que en España se ha elaborado una doctrina de la transparencia, por la más alta instancia judicial, cada vez más cercana a la adoptada en el derecho comparado y en la normativa internacional, regional y de la Unión Europea.

PALABRAS CLAVE: *Jurisprudencia del Tribunal Supremo, transparencia, Ley 19/2013 LTAIBG, artículo 105 CE.*

* Letrada de la Asamblea de Madrid, <https://orcid.org/0000-0002-7814-1335>.

ABSTRACT

In Spain, Law 19/2013, December 19th, about transparency, access to public information and good governance (LTAIBG), has adopted the Supreme Court doctrine, based on which, from the 80's, transparency has been considered a constitutional principle for the administration to operate under, derived from the right to access records and administrative documents, based on article 105 b) of the Spanish Constitution, being the right to access information its most outstanding effect, but not the only one.

The different interpretations of which is the true meaning and scope of the articles of the Law 19/2013 LTAIBG, and particularly, the object and scope of the law and how to apply it in a practical way, as well as its limitations regarding information access rights, have originated varied lines of thinking among public institutions, Transparency Councils, and among courts of diverse hierarchy; because of all this, The Supreme Court was obliged to intervene and harmonize all these court resolutions and pleads.

For this reason it is sensible to say that nowadays in Spain the highest jurisdictional instance is creating a doctrine about transparency that is in line with those of other international and European law administration systems.

KEYWORDS: *Supreme Court jurisprudence; transparency, Law 19/2013 LTAIBG, article 105 b) of the Spanish Constitution.*

I. INTRODUCCIÓN

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) ampara sus disposiciones en materia de derecho de acceso a la información pública en la reserva de ley contenida en el artículo 105 b) CE.

Sin embargo, este reconocimiento no fue pacífico pues, en la tramitación del proyecto de ley, se trasladó al debate parlamentario la polémica doctrinal de los que entendían que la transparencia debía de tener amparo en el “derecho a saber” de los ciudadanos que se entronca con el derecho a comunicar y recibir libremente información veraz del artículo 20.1 d) CE y el derecho a participar en los asuntos públicos del artículo 23.1 CE y los que consideraban la transparencia como un principio general del Derecho que debe de informar al ordenamiento jurídico, por lo que se debe ubicar en el artículo 105 b) CE como derecho de acceso a los archivos y registros administrativos¹.

¹ Ver Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados de 12 de septiembre de 2013, núm. 136. Ver también CASTELLS, M., (2006) *La Sociedad Red: una visión global*. Madrid: Alianza Editorial; GUICHOT EMILIO Y BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción (2020) “La aprobación de la Ley y su contexto internacional y nacional”, Cap. Primero, Cuestiones Generales, *El derecho de acceso a la información pública*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 26-48; FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2013) “El acceso a la información en el proyecto de Ley de transparencia acceso a la información pública y buen gobierno”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, pp. 233-298; REY MARTÍNEZ (2014) “Quod omnes tangit ab omnibus cognitum esse debet: el derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental”, *Revista Jurídica de Castilla León*, núm. 33, pp. 1-19, POMED SÁNCHEZ, Luis Alberto (2016) “Transparencia”, *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del Estado, Derecho Público*

Polémica que está aún por resolver por la distinta naturaleza jurídica que se ha otorgado a este derecho. Así, mientras en el ámbito internacional y regional² el derecho de acceso a la información pública se considera parte integrante del derecho humano fundamental de la libertad de expresión en su vertiente pasiva y en la Unión Europea se le considera un derecho fundamental autónomo y diferente del derecho a la libertad de expresión³, en la

e Historia Constitucional, núm. 9, pp. 169-214; RAMOS RAMOS, Leonor (2008) *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos*, Madrid, Reus; ALONSO TIMÓN, Antonio Jesús (2012) “El principio de transparencia como elemento vertebrador del Estado Social y Democrático de Derecho”, *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 27, pp. 27-62; COTINO HUESO, Lorenzo (2014) “El derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia de los poderes públicos y el Gobierno Abierto. Retos y oportunidades”, *Régimen jurídico de la transparencia en el sector público*, J. Valero Torrijos y M. Fernández Salmerón (coords.), ed. Cizur Menor, Aranzadi-Thomson, pp. 37-71.

² En el ámbito internacional, la Relatoría especial para la Libertad de Opinión y Expresión de la ONU publicó la Resolución 1993/45, de 5 de marzo, en la que se constataba “la obligación positiva de los Estados para asegurar el acceso a la información, particularmente respecto a la información que está en manos del Gobierno”. Desde aquella Resolución se ha referido de manera continuada a la importancia de este derecho hasta el punto de que en el Informe E/CN4/2000/63, de 18 de enero, sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, considera el derecho de acceso a la información pública como un derecho fundamental y por ello dirá: Recordamos que la libertad de expresión es uno de los derechos humanos fundamentales en el ámbito internacional y un componente básico de toda sociedad fundada sobre los principios democráticos; (...) La libertad de expresión lleva implícito el derecho del público a tener acceso libre a la información y a conocer las actividades que el gobierno realiza en su nombre, sin lo cual languidece la verdad y se frustra la plena participación del pueblo en el gobierno. Posteriormente, el apartado 18 de la Observación general n.º 34, del Comité de Derechos Humanos, en su reunión 102.º período de sesiones, 11 a 29 de julio de 2011, reconoce rotundamente que “el párrafo 2 del artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos enuncia un derecho de acceso a la información en poder de los organismos públicos”. En el ámbito regional, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos no ha sido un referente en esta materia pues, desde el principio ha mantenido una interpretación literal del artículo 10.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y ha entendido que el derecho a recibir información se refiere al acceso a fuentes de información generales. No obstante, el acceso a información en poder del Estado ha sido garantizado por el TEDH bajo ciertas circunstancias, y en ciertos tipos de situaciones y sujeto a condiciones específicas (SSTEDH de 3 de abril de 2012, *Gillberg vs. Suecia*; de 26 de mayo de 2009, *Kennedy vs. Hungría*; de 25 de junio de 2013, *Youth Initiative for Human Rights vs. Serbia*; de 24 de febrero de 2014, *Rosiianu vs. Rumania*; y de 17 de febrero de 2015, *Guseva vs. Bulgaria*). Negarlo daría lugar a situaciones en las que la libertad de “recibir e impartir” información se vería afectada de tal manera que se desvirtuaría la esencia misma de la libertad de expresión (STEDH de 8 de noviembre de 2016, *Magyar Helsinki Bizottság vs. Hungría*). Hoy día se ha aprobado el Convenio n.º 205 sobre Acceso a Documentos Públicos del Consejo de Europa, que es el primer instrumento jurídico internacional/regional con alcance general, que tiene por objeto reconocer el derecho general de acceso a los documentos oficiales en poder de las autoridades públicas, y que ha sido ratificado por España 23 de noviembre de 2021, aunque aún no ha sido aprobado por el Congreso de los Diputados.

³ En la Unión Europea este derecho es un derecho fundamental autónomo. Se trata del “Derecho de acceso a los documentos que obran en poder de la Unión”, reconocido en el artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales. Este derecho ha sido tomado del artículo 255 del Tratado, sobre cuya base se adoptó el Reglamento núm. 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. Sin embargo, el Tribunal de Justicia ha huido de la polémica categorización del derecho de acceso a la información como un derecho fundamental, por lo que ha afirmado que el *derecho de acceso del público a los documentos de las instituciones de la Unión está ligado al carácter democrático de éstas*, por lo que las excepciones a este derecho “deben interpretarse y aplicarse en sentido estricto” (STJUE asunto C

mayor parte de los países de Europa se considera un derecho de configuración legal que carece de la condición de derecho fundamental.

En España, la LTAIBG se ha acogido a la doctrina del Tribunal Supremo que desde la década de los años ochenta ha considerado a la transparencia como un principio constitucional de actuación de la Administración derivado del derecho de acceso a los registros y documentos administrativos del artículo 105 b) CE, siendo el derecho de acceso a la información su manifestación más importante, aunque no la única.

En efecto, el Capítulo III del Título I de la LTAIBG, bajo la rúbrica “derecho de acceso a la información pública” es legislación básica del Estado que desarrolla el principio constitucional de “acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos” del artículo 105 b) CE.

Pero, además este Capítulo III LTAIBG con objeto de facilitar la transparencia administrativa regula de forma amplia el derecho de acceso a la información, a través de un procedimiento ágil, impidiendo que se vea limitado, salvo para aquellos supuestos que sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses o derechos protegidos.

Si a lo anterior se le suma que en materia de impugnaciones se crea una reclamación potestativa y previa a la vía judicial de la que conoce el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno o el órgano específico creado por la Comunidad Autónoma, se entenderá el por qué el Tribunal Supremo ha tenido que pronunciarse de forma reiterada sobre el contenido de esta Ley.

La interpretación de cuál es el sentido y el alcance de los distintos preceptos de la LTAIBG, y en particular, el objeto, ámbito de aplicación y sus límites en materia de derecho de acceso a la información ha dado origen a una disparidad de posturas entre los poderes públicos, los diferentes Consejos de Transparencia y los juzgados y tribunales lo que ha generado (y sigue generando) la obligación del Tribunal Supremo de resolver y casar los diferentes recursos interpuestos en esta materia.

Por esta razón se puede decir que en España se esté elaborando una doctrina de la transparencia, por la más alta instancia judicial, cada vez más cer-

-64/05 P, *Suecia/Comisión*, apdo. 66). De esta forma el Tribunal de Luxemburgo ha hecho una interpretación amplia del principio de acceso a los documentos de las instituciones de la Unión, basando sus argumentos en el principio de apertura del artículo 15.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, reafirmado en el artículo 1 del Tratado de la Unión Europea, así como, en el derecho de acceso a los documentos del artículo 42 de la Carta (STJUE de 18 de julio de 2017, asunto 213/15, *Comisión/Breyer*, apdo. 52). Ver también MONTERO CARO, María Dolores (2020) “El derecho de acceso a la información pública desde el prisma constitucional” *Métodos de Información*, vol. 11, núm. 21, pp. 42-58. VILLAVARDE MÉNDEZ, Ignacio (2019) El marco constitucional de la Transparencia, *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 116, pp. 167-191; COTINO HUESO, Lorenzo (2017) “El reconocimiento y contenido internacional del acceso a la información pública como derecho fundamental”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 40, pp. 279-316; y CID VILLAGRASA, Blanca (2021) “Derecho a la Información”, Cap. X, *Compendio de Derechos Fundamentales*, la libertad en español, SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Javier (coord.), Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 749-789.

cana a la adoptada en el derecho comparado y en la normativa internacional, regional y de la Unión Europea.

Un ejemplo de lo antedicho se puede ver en las sentencias de los últimos años y sobre todo en aquellas que ha casado en relación con los preceptos de la LTAIBG sobre el derecho de acceso a la información.

Estas resoluciones permiten ver con claridad cómo el Tribunal Supremo, aun manteniendo la misma naturaleza jurídica del derecho de acceso a la información pública en el principio constitucional de “acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos” del artículo 105 b) CE, tras la aprobación de la LTAIBG, ha convertido la normativa de la ley, relativa al derecho de acceso, en los artículos a aplicar en todo tipo de procedimientos administrativos y sobre cualquier tipo de información que obre en poder de la Administración, sin que quepa su exclusión salvo en aquellos supuestos legalmente establecidas y siempre que estén debidamente justificados y sean proporcionales a su objeto y finalidad. Pero incluso en estos casos, el Tribunal Supremo es partidario de que en todos los casos se pueda acceder a parte de la documentación pública para contribuir a la finalidad de la LTAIBG, reseñada en su Preámbulo, *de fiscalización de la actividad pública que contribuya a la necesaria regeneración democrática, promueva la eficiencia y eficacia del Estado y favorezca el crecimiento económico*.

II. LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL SUPREMO SOBRE LA TRANSPARENCIA ANTES DE LA APROBACIÓN DE LA LTAIBG

Aunque el Tribunal Supremo no ha utilizado el vocablo “transparencia” hasta el año 2000⁴, en la década de los ochenta ya entendió que el artículo 105 b) CE de acceso a los archivos y registros administrativos debía considerarse como el principio constitucional por el que rigen su actuación los poderes públicos, ya que no sólo genera un derecho a favor de los ciudadanos de poder acceder a la información que obra en poder de la Administración sino también una obligación de los poderes públicos de actuar con publicidad⁵. Esto es, el Tribunal Supremo, consciente de la importancia de

⁴ En la STS 8241/2000, de 14 de noviembre de 2000, recurso de casación C-A núm. 4618/96, Fundamento de Derecho Quinto dirá: *El derecho de acceso a los registros y documentos administrativos constituye un derecho de los ciudadanos de los llamados de la tercera generación. Está enraizado en el principio de transparencia administrativa, el cual responde a una nueva estructuración de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos.*

⁵ La STS 15536/1987, de 1 de septiembre de 1987, RC-A núm. 2547/1985, dirá: *Ciertamente la publicidad de la actuación del Poder ejecutivo aparece en forma menos tajante en la Constitución —art. 105—, pero, aun así, (...) tal publicidad aspira a que la generalidad de los ciudadanos tenga noticia, (...), lo que implica que dicha generalidad de ciudadanos está formalmente interesada en aquella publicidad. Lo que vuelve a reiterar en las SSTs 2754/1987 y 9984/1987, ambas de 20 de abril de 1987, al sentar la siguiente doctrina: Que aun cuando se sostiene por la Administración demandada que la recurrente cuando menos suministró información a los autores de las notas, ello no sólo no es sancionable, sino que está de acuerdo con lo establecido en la Constitución Española,*

la transparencia administrativa entendió que el artículo 105 b) CE *refleja una concepción de la información que obra en manos del poder público acorde con los principios inherentes al Estado democrático (en cuanto el acceso a los archivos y registros públicos implica una potestad de participación del ciudadano y facilita el ejercicio de la crítica del poder) y al Estado de derecho (en cuanto dicho acceso constituye un procedimiento indirecto de fiscalizar la sumisión de la Administración a la ley y de permitir con más eficacia el control de su actuación por la jurisdicción contencioso-administrativa)*⁶.

Ahora bien, aun siendo consciente de la importancia que el acceso a la información pública tenía en el derecho internacional por estar directamente relacionado con el derecho de participación política, con el de libertad de información y con el de tutela judicial efectiva⁷, nunca ha considerado que la vertiente pasiva de la transparencia sea un derecho fundamental.

La razón principal de esta aseveración, la encuentra el Tribunal Supremo en la imposibilidad de extender los derechos fundamentales más allá de lo establecido en el artículo 53.2 de la Norma Fundamental que los determina al referirse a la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección Primera del Capítulo Segundo. Y, aunque las normas hayan de interpretarse conforme a la Declaración Universal de Derechos Humanos y tratados internacionales, no implica que en el procedimiento para hacerlos efectivos se hayan de incluir materias, no comprendidas en la propia Constitución y Leyes dictadas en cumplimiento de la misma⁸.

Para el Tribunal Supremo el derecho de acceso a la información pública es un derecho constitucional de configuración legal, que plantea problemas de legalidad ordinaria y por tanto no puede ser un derecho fundamental⁹, pues la Ley fundamental del Estado remite en cuanto al contenido, procedimiento, extensión y límites de tal derecho de información —y correlativo deber de prestarla— a lo establecido en la normativa legal pertinente, aplicable al supuesto o acto, solicitado para información¹⁰.

artículo 105.b), pues toda la actuación de los poderes públicos, en tanto lo son, y con las reservas constitucionales, ha de tener un público conocimiento, debiendo aceptarse la crítica que su actuación suscite.

⁶ STS 2206/1999, 30 de marzo de 1999, recurso de casación C-A núm. 6563/1994 Fundamento de Derecho tercero.

⁷ STS 2206/1999, 30 de marzo de 1999, recurso de casación C-A núm. 6563/1994 Fundamento de Derecho tercero.

⁸ STS 463/1989, de 30 de enero de 1989, Fundamentos de Derecho segundo y cuarto.

⁹ En las SSTs 463/1989, de 30 de enero de 1989; 14930/1989, de 30 de enero de 1989; 114/1991, de 16 de enero de 1991; y 15344/1991, de 16 de enero de 1991, dirá: *el derecho al acceso a los archivos y registros administrativos, que es la petición denegada, no está incluida en los preceptos constitucionales que abarca este proceso preferente y sumario, sino en el artículo 105.2 de la Constitución, derecho que habrá de ser regulado por Ley.*

¹⁰ La STS 3515/1996, de 10 de junio de 1996, RC-A núm.7582/1991, dice: *el derecho de las personas interesadas, a obtener la adecuada información sobre el contenido de la actividad administrativa de los Entes públicos, en general, está expresamente regulado en el artículo 105.b) de nuestra Constitución al reconocer el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, si bien la Ley fundamental del Estado remite en cuanto al contenido, procedimiento, extensión y límites de tal derecho de información —y correlativo deber de prestarla— a lo establecido en la normativa legal pertinente, aplicable al supuesto o acto, solicitado para información.*

Consecuencia de lo anterior, el Tribunal supremo consideró que el derecho de acceso a la información *no fue objeto de desarrollo hasta la promulgación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (art. 37), pero, al ser un derecho constitucional, antes de promulgarse la Ley que le daba cuerpo, el artículo 105 b) CE era ya susceptible de desplegar su virtualidad en orden a la adecuada interpretación con arreglo a los preceptos y principios constitucionales de la regulación a la sazón vigente sobre el acceso al procedimiento administrativo de los interesados, integrada sustancialmente por el artículo 62 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958*¹¹.

Será a partir del año 2000 cuando el Tribunal Supremo reconoce, sin ambages, que el derecho de acceso a los registros y documentos administrativos reconocido en el artículo 105 b) CE *constituye un derecho de los ciudadanos de los llamados derechos de tercera generación. Está enraizado en el principio de transparencia administrativa, el cual responde a una nueva estructuración de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos. E incluso añade que, aunque este precepto constitucional condicione su aplicación a su desarrollo legislativo, como ha estimado el Tribunal Constitucional, en aplicación de la fuerza normativa directa de la Constitución, se entiende que este desarrollo se ha llevado a cabo básicamente en el artículo 37 de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común. En efecto la sentencia del Tribunal Constitucional 18/81, de 8 de junio, declara que “la reserva de ley que efectúa en este punto el artículo 105 de la Norma Fundamental no tiene el significado de diferir la aplicación de los derechos fundamentales y libertades públicas hasta el momento en que se dicte una Ley posterior a la Constitución, ya que en todo caso sus principios son de aplicación inmediata”*.

Es decir, la aplicación directa de la *norma constitucional*, exige que este derecho se respete en su *núcleo esencial integrado por el haz de facultades que lo hacen reconocible y la efectividad de los intereses del administrado a que responde que se haga en un grado razonable asequible a los particulares, superando las limitaciones derivadas de su posición de inferioridad material frente a los poderes públicos. De tal forma que los ciudadanos puedan tener conocimiento de los datos y documentos que legítimamente les interese, sin otras limitaciones que las que el propio precepto constitucional contempla (...) y las derivadas de las normas generales de procedimiento y de los principios de proporcionalidad, racionalidad y buena fe que debe sujetarse el ejercicio de todo derecho*¹².

¹¹ STS 2206/1999, de 30 de marzo de 1999, recurso de casación C-A núm.6563/1994, Fundamento de Derecho tercero.

¹² La STS 8241/2000, de 14 de noviembre de 2000, recurso de casación C-A núm. 4618/1996, Fundamento de Derecho 5, seguía interpretando este derecho muy restrictivamente y con múltiples limitaciones. Lo mismo se desprende de la STS 2206/1999, 30 de marzo de 1999, recurso de casación C-A núm. 6563/1994 Fundamento de Derecho tercero; o de la STS 13381/1987, de 9 de abril de 1987, R-C-A núm. 798/1986, que en su Fundamentos de Derecho segundo ya decía que: *este derecho, como todos los derechos públicos subjetivos constitucionales, tiene sus limitaciones, pero que deben estar debidamen-*

De esta forma el Tribunal Supremo, consciente de la importancia que en un Estado democrático tiene el derecho de los ciudadanos de acceso a los archivos y documentos que públicos, antes de aprobarse la LTAIBG, ya había elaborado toda una doctrina en torno a la transparencia que mantendrá incluso después de aprobada la Ley.

Tras aprobarse la LTAIBG, el Tribunal Supremo aun reconociendo que *la reforma que la Disposición Final 1.ª de la Ley de Transparencia hace del artículo 37 de la Ley 30/92, no está literalmente afectada por la demora en la entrada en vigor que prescribe su Disposición Final Novena, considera que el nuevo texto del artículo 37 demuestra que la reforma de éste no puede entrar en vigor (en esta materia) hasta que lo haga la propia Ley de Transparencia, ya que su texto se remite a ella.*

Y por esta razón entenderá que la LTAIBG no será aplicable para todos aquellos expedientes administrativos que se iniciaron o resolvieron antes de la entrada en vigor de la Ley. En estos casos la publicidad de actuación de la Administración *ha de ser resuelto con base en la normativa en vigor cuando se inició el expediente administrativo (y cuando se resolvió)*¹³.

te justificados por razones ajustadas al ordenamiento jurídico constitucional, o incluso a la legislación ordinaria que desarrolla los artículos de la Constitución. (...) El derecho a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105, letra b), de la Constitución (...), no comprende solamente el recibir información, es decir, tener noticia sobre asunto determinado, exposición del estado de una cuestión..., etc., sino también obtener cuantos antecedentes y datos se solicitan. Ahora bien, (...) condiciona este derecho a que concurren dos circunstancias: a) Que obren en poder de los servicios de la Corporación o Junta Vecinal; y b) Que resulten precisos para el desarrollo de su función. En esta línea se pronuncian las SSTs 2391/1997, de 4 de abril de 1997, RC-A núm.726/1996; 2389/1997, de 4 de abril de 1997, RC-A núm.602/1996; Fundamento de Derecho, quinto; y elATS 5877/1997, de 3 de marzo de 1997, RC-A núm.634/1996 que en el Fundamento de Derecho segundo dice: (...) *de la inaplicabilidad al caso del art. 105,b) CE, que los recurrentes alegan, por serlo sólo a los procedimientos administrativos, pues en el contenido de ese precepto se admite que en la regulación legal del derecho a la información que allí se consagra, se introduzcan limitaciones, que dejen a salvo no sólo la seguridad y defensa del Estado, sino también “la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”, lo que demuestra que cabe que la legislación consiguiente a ese precepto constitucional, pueda afectar a los procesos penales o de otros órdenes jurisdiccionales, en que se persigan delitos o se trate de proteger el derecho a la intimidad. De modo que si en el auto impugnado se hizo referencia a ese precepto constitucional, ello obedeció a la necesidad de situar el problema en el plano Constitucional, dada la invocación que se hacía por los recurrentes del art. 24 de la Constitución, y para reforzar la aplicabilidad de la Ley de Secretos Oficiales, que, como se ha expuesto, era la razón fundamental de las restricciones que se introducían al régimen normal de la prueba, y demostrar la compatibilidad de esa norma con la Constitución, resaltando la vigencia constitucional de los principios y finalidades a que obedece. Y sin que pueda hablarse de que en el Auto se haya establecido el contraste o confrontación entre el derecho autónomo, pero no fundamental, de acceso a los registros y archivos públicos, del art. 105.b) CE, y el derecho fundamental a la plena defensa del artículo 24 CE, sino que simplemente se trataba de compaginar el efecto de esos valores constitucionales, con las particularidades antes dichas del objeto del proceso, que determinan las restricciones que de tal combinación habían de derivar, respecto del régimen normal de la prueba solicitada. Ver también AATS 6909/1997, de 3 febrero de 1997, RC-A núm.726/1996; Fundamentos de Derecho segundo; y 2195/1997, de 3 de febrero de 1997, RC-A núm.634/1996, Fundamentos de Derecho segundo.*

¹³ SSTs 2812/2014, de 30 de junio de 2014, RC-A núm.520/2013, Fundamentos Jurídicos sexto y séptimo y 1591/2015, de 20 de abril de 2015, Recurso de casación C-A núm.1523/2012.

III. LA DOCTRINA DE LA TRANSPARENCIA TRAS LA APROBACIÓN DE LA LTAIBG

La actual LTAIBG, asentada en el principio constitucional del artículo 105 b) CE regula en el Título I la publicidad activa (en el capítulo II, arts. 5 a 11) y la publicidad pasiva o derecho de acceso a la información pública (en el capítulo III arts. 12 a 24 más las disposiciones adicionales primera y cuarta a octava).

Esta Ley, a pesar de haber sido desarrollada por la mayor parte de las CCAA, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional y su disposición final octava es considerada legislación básica del Estado en lo que al derecho de acceso a la información pública se refiere (salvo el apartado 2 del art. 21), al entender que su contenido *cumple una función típica de las normas de procedimiento administrativo común [SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 27 y 55/2018, de 24 de mayo, FJ 9 b)], para así garantizar un tratamiento común de los administrados ante todas las Administraciones Públicas*¹⁴.

Por esta razón, el Tribunal Supremo desde la aprobación de la Ley, define a la transparencia como aquella que comprende, por un lado, *la transparencia activa que se refiere a las determinadas obligaciones de publicidad que comprende a los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la norma y por otro, la transparencia pasiva, que autoriza a los ciudadanos a solicitar y acceder a información que está en poder de los organismos y entidades sujetas a la ley*¹⁵.

En toda la jurisprudencia de estos años reiterará que la LTAIBG, *por lo que respecta al acceso a la información pública, se constituye como la normativa básica transversal que regula esta materia y crea un marco jurídico que complementa al resto de las normas. Dicha norma también resulta aplicable, en principio y dejando a salvo sus peculiaridades, a los entes reguladores y a la información que manejan*¹⁶.

Partiendo de estas premisas el Tribunal Supremo en relación con el derecho de acceso a través de su jurisprudencia ha aclarado su ámbito de aplicación, objeto y excepciones y la razón principal de actuar del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

¹⁴ La STC 104/2018, de 4 de octubre FJ.5 dice: (...) *el acceso a los archivos y registros administrativos a que hace referencia el artículo 105 b) CE se refiere a la transparencia de la actividad de todos los sujetos que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas, lo que supone que la mayor parte de la regulación del derecho de acceso a la información pública cumpla una función típica de las normas de procedimiento administrativo común [SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 27 y 55/2018, de 24 de mayo, FJ 9 b)], para así garantizar un tratamiento común de los administrados ante todas las Administraciones Públicas. (...) Por tanto, los artículos de la LTAIBG, reguladores de este derecho se han dictado legítimamente al amparo de los principios o normas que se insertan en la competencia exclusiva del Estado relativa al establecimiento del “procedimiento administrativo común” (art. 149.1.18 CE).*

¹⁵ STS 3866/2020, de 19 de noviembre de 2020, Recurso de casación CA 4614/2019, Fundamento de Derecho segundo.

¹⁶ Una de las últimas sentencias que ha dictado el Tribunal Supremo sobre esta materia vuelve a insistir en esto. Ver STS 871/2022, de 10 de marzo de 2022, Recurso de casación C-A núm.148/2021, Fundamentos de Derecho segundo. Ver también SSTS 1565/2020, de 19 de noviembre de 2020 y 1817/2020, de 29 de diciembre 2020 y ATS 13412/2021, de 20 de octubre de 2021, Recurso de casación C-A núm. 3190/2021.

a) *Ámbito de aplicación:*

La LTAIBG dedica los artículos 12 y 2 al ámbito de aplicación de la norma. En el primero como derecho de acceso a todos los ciudadanos y en el segundo como obligación de los poderes públicos de suministrar esta información.

Esta regulación se hace en términos tan amplios que el Tribunal Supremo ha dicho que el artículo 2 LTAIBG bajo la rúbrica “*ámbito subjetivo de aplicación*” extiende las disposiciones de la publicidad tanto activa como pasiva a todas las Administraciones públicas y a casi todos los entes que, con *independencia funcional* o con una especial *autonomía reconocida por Ley tienen atribuidas funciones específicas (...)* sobre un determinado sector o actividad pública. Lo que según el Tribunal Supremo incluye también a aquellas entidades que *tengan atribuidas funciones de regulación y supervisión de carácter externo sobre una determinada materia o actividad*, como la Comisión Nacional del Mercado de Valores¹⁷. Esto es, al Alto Tribunal considera que todos los sujetos incluidos en el artículo 2 LTAIBG (o preceptos equivalentes de la legislación autonómica) tienen la obligación no sólo de cumplir con la publicidad activa sino también con la pasiva¹⁸.

A su vez, el artículo 12 LTAIBG al establecer que: “*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*”, considera que la Ley, *está reconociendo que la titularidad del derecho de acceso corresponde a todas las personas, en términos muy similares a los utilizados en el Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos de 18 de junio de 2009 y en términos también similares a los expresados en el artículo 105 b) CE que reconoce a los ciudadanos el acceso a los archivos y registros administrativos*¹⁹.

*La regulación del derecho a la información pública se disciplina en la repetida Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, como hemos dicho en favor de las personas, no de los interesados*²⁰.

Este precepto, *debe de ser completado con el artículo 17.3 LTAIBG, que de la misma forma que el Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos de 2009, acoge el principio de que no es necesario que el solicitante justifique los motivos de su petición de acceso a la información pública*. Así, el artículo 4.1 del Convenio del Consejo de Europa dispone que “*Un solicitante*

¹⁷ STS 871/2022, Fundamento de Derecho segundo. Ver también SSTS 1565/2020, de 19 de noviembre de 2020, RC-A núm. 4614/2919, y 1817/2020, de 29 de diciembre de 2020 RC-A núm. 7045/2019.

¹⁸ STS 483/2022, de 7 de febrero de 2022, recurso de casación C-A núm. 6829/2020.

¹⁹ STS 871/2022, de 10 de marzo de 2022, recurso de casación C-A núm. 148/2021, Fundamento de Derecho segundo. Ver también SSTS de 19 de noviembre 2020 RC-A núm. 4614/2019; 3870/2020 de 12 de noviembre de 2020, RC-A núm.: 5239/2019 y 574/201, de 25 de enero de 2021, Recurso de casación C-A núm. 6387/2019.

²⁰ STS 2272/2022, de 2 de junio de 2022, recurso de casación C-A núm. 4116/2020, Fundamento Derecho segundo 3.

no podrá ser obligado a dar sus razones para tener acceso a un documento oficial” y, el artículo 17.3 de la LTAIBG establece que: “El solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información. Esto es, no cabe inadmitir una solicitud de acceso por la ausencia de motivación, sin perjuicio de que el exponer los motivos por los que se solicita una información éstos podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución. No obstante, la ausencia de motivación no será por sí sola causa de rechazo de la solicitud²¹. Como tampoco lo será el que la motivación sea por razones privadas, pues en el artículo 12 de la LTAIBG examinado, no se hace mención alguna sobre la exclusión de solicitudes de acceso por razón del interés privado que las motiven²².

b) Objeto:

El artículo 13 LTAIBG regula la materia objeto de este derecho al decir: *Se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.*

Esto significa, según el Alto Tribunal, que *la 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 dichos documentos o contenidos se encuentren en poder de las Administraciones y demás sujetos obligados por la LTAIBG²³.*

De acuerdo con esta interpretación la delimitación objetiva del derecho de acceso a la información debe de ser muy amplia, de tal forma que los sujetos obligados por las leyes de transparencia están obligados a suministrar la información (sea cual sea el formato) de la que disponen siempre que esta información la tuvieran (por haber sido elaborada o adquirida en el ejercicio de sus funciones) en el momento en el que se produce la solicitud.

A su vez ha recordado el Alto Tribunal que *esta información no tiene una limitación temporal*. Es decir, no se considera justificado el límite temporal para el ejercicio del derecho de acceso a la información. Ni en el artículo 105 b) de la Constitución, ni en ningún precepto de la Ley 19/2013, que regula en su artículo 18 las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso y en el artículo 14 los límites de acceso, se prevé ninguna causa de denegación de la información por razones temporales. *Y tampoco se advierte la razones que podría fundamentarlo a la vista de la definición que hace el artículo 13*

²¹ STS 3870/2020, de 12 de noviembre de 2020, recurso de casación C-A núm.5239/2019, Fundamento de Derecho cuarto.5.

²² STS 2272/2022, de 2 de junio de 2022, recurso de casación C-A núm. 4116/2020, Fundamento derecho segundo.1.

²³ STS 2272/2022, de 2 de junio de 2022, recurso de casación C-A núm. 4116/2020, Fundamento derecho segundo.2.

de la información pública susceptible de acceso. Es más, la transparencia perseguida por el legislador lleva a la conclusión opuesta²⁴.

c) Límites:

El derecho de acceso a la información pública no es un derecho ilimitado o absoluto, en el sentido de que garantice el acceso a toda la información pública en cualquier materia a cualquier persona, sino que está sometido a límites que se desarrollan en el articulado de la LTAIBG.

En este sentido, el artículo 14 LTAIBG regula las limitaciones del derecho de acceso y el artículo 18 de esta misma norma las causas de inadmisión a trámite, que han de ser siempre motivadas, conforme al artículo 105 b) CE.

Preceptos, que como ha tenido ocasión de señalar el Tribunal Supremo, se han de *interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones o inadmisiones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.*

De modo que sólo serán aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, según se desprende del artículo 14.2 de la LTAIBG: (...) 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso. En consecuencia, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y sólo resulta posible cuando concorra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad²⁵.

El artículo 14 de la LTAIBG detalla un listado de límites del derecho de acceso, que tienen por objeto la protección de los intereses que enumera el precepto, que son los siguientes: a) la seguridad nacional, b) la defensa, c) las relaciones exteriores, d) la seguridad pública, e) la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, f) la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, g) las funciones administrativas, de vigilancia, inspección y control, h) los intereses económicos y comerciales, i) la política económica y monetaria, j) el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial, k) la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión y l) la protección del medio ambiente.

²⁴ STS 3968/2019, de 16 de diciembre de 2019, RC-A núm. 316/2018, Fundamento de Derecho cuarto D.

²⁵ SSTS 1547/2017, de 16 de octubre de 2017, RC-A núm. 75/2017, 344/2020, de 10 de marzo de 2020, RC-A núm. 8193/2018; 748/2020, de 11 de junio de 2020, RC-A núm. 577/2019; y núm. 3866/2020, de 19 de noviembre de 2020, RC-A núm. 4614/2019.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre el alcance de alguno de estos apartados²⁶, pero, recuerda que no cabe un criterio único sobre estos apartados porque los límites previstos se aplicarán atendiendo al conocido como “test de daño” y del “interés público que se salvaguarda con el límite”, a saber:

En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática, antes al contrario, deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información. Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público).

Es decir, la denegación del acceso a la información debe estar debidamente justificada en alguno de los límites del artículo 14, teniendo en cuenta que debe imperar el principio general de acceso a la información. La aplicación de alguno de los límites de acceso a la información debe ser debidamente justificada por quien deniega el acceso a la información. De tal forma que, lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 14 también ha de interpretarse en sentido contrario. Es decir, la aplicación de un límite al derecho de acceso debe venir precedido no sólo de un análisis del perjuicio

²⁶ La STS 2391/2022, de 31 mayo de 2022, recurso de casación C-A núm.7844/2020 Fundamento de Derecho cuarto.2 dice: *El límite al derecho de acceso a la información pública previsto en el artículo 14.1.f) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, referido a que el acceso suponga un perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, resulta aplicable a las solicitudes de información respecto de contenidos o documentos que obren en poder de alguno de los sujetos obligados en el ámbito de la mencionada Ley elaborados para ser presentados ante un órgano jurisdiccional (y por ende ante el Tribunal de Cuentas, cuando ejerza funciones jurisdiccionales de enjuiciamiento de la responsabilidad contable), correspondiendo a estas Entidades de Derecho Público ponderar en cada caso concreto, atendiendo a las circunstancias concurrentes, si el principio de transparencia constituye un interés público superior capaz de superar la necesidad de proteger la documentación controvertida, y, en consecuencia, justificar la divulgación de esta; la STS 1256/2021, de 25 de marzo de 2021, recurso de casación C-A núm. 454/2021, en el Fundamento de Derecho cuarto dice que, si lo que se pondera es el artículo 14.1.d) relativo a la seguridad pública, en la ponderación afecta la condición del sujeto (en este caso un profesional de la información), aunque se esté haciendo referencia otro derecho fundamental como es la libertad de expresión del artículo 20 CE, pues afecta para la seguridad pública “el uso, previsible, mediático, que se pudiera hacer de los mismos (los datos de información) a través de algún medio de difusión; la STS 890/2021, de 8 de marzo de 2021, recurso de Casación C-A núm. 3193/2019, Fundamento de Derecho tercero. 1, explica que para que opere el límite del artículo 14.1.h) relativo a los intereses comerciales y económicos, se debería haber producido la audiencia de los interesados a los efectos de determinar si efectivamente se produjo o no un perjuicio comercial o económico; o la STS 704/2021, de 19 de febrero de 2021, recurso de casación C-A núm.1866/2020, Fundamento de Derecho tercero dice: Esta restricción se refleja en el artículo 14.1.k) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia al establecerse que el derecho de acceso a la información podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para “[...] La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión”. En definitiva, este límite debe entenderse referido al contenido literal de las opiniones, intervenciones y manifestaciones de cada uno de los integrantes del órgano colegiado durante la deliberación, pues, salvo que las sesiones sean públicas, el debate previo a la toma de decisión debe preservarse del conocimiento público, manteniendo una cierta reserva y confidencialidad como garantía del correcto funcionamiento del órgano y de la libertad de sus miembros en su actuación interna; etc.*

que se produciría si la información solicitada fuera accesible, sino de la posible existencia de un interés superior que prevaleciera ante el daño que se produciría con el acceso. La ausencia de este interés superior corresponde justificarla a la entidad que recibe la solicitud de información²⁷.

También como excepciones de acceso a la información pública cabe citar las causas de inadmisión de las solicitudes establecidas por el artículo 18 de la LTAIBG, que son: a) las que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general, b) las referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, c) las relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración, d) las dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente y e) las que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.

Para el Tribunal Supremo, al igual que con las limitaciones del artículo 14 LTAIBG, el artículo 18.1 LTAIBG establece diversas causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública, basadas en razones ajenas a la materia a que se refieran, por ello dirá que:

Esta Sala ha examinado las “causas de inadmisión” que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1.c) de dicho artículo (que se refiere a solicitudes “relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013²⁸.

Y, al igual que ha hecho con el artículo 14, se ha pronunciado sobre alguno de sus apartados, fundamentalmente sobre el apartado c) relativo a la reelaboración, por ser uno de los más alegados por los poderes públicos para denegar el acceso a la información²⁹.

En este sentido, el Tribunal Supremo, partidario de que los ciudadanos puedan acceder a la información ha elaborado un concepto de reelaboración que nada tiene que ver con lo establecido en la RAE al definir este vocablo. Para el Tribunal Supremo, *no se considera reelaboración la mera ordenación de documentación, si toda ella obra en poder del mismo órgano administrativo³⁰. Y recuerda que, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca*

²⁷ STSS de 16 de octubre de 2017, recurso de casación C-A núm.75/2017, y 704/2021, de 19 de febrero de 2021, RC-A núm.1866/2020, Fundamento de Derecho tercero 3.

²⁸ El apartado c) del artículo 18 LTAIBG relativo a la reelaboración, es uno sobre los que más jurisprudencia hay del TS.

²⁹ El ATS 20 de octubre de 2021, pendiente de casar se refiere al contenido del apartado e) del artículo 18.1 LTAIBG.

³⁰ STS 2272/2022, de 2 de junio de 2022, recurso de casación C-A núm. 4116/2020, Fundamento de Derecho tercero.

tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información³¹.

Es decir, la acción previa de reelaboración, (...), en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas:

- que se trata de una documentación en la que su procedencia no se encuentra en su totalidad en el propio órgano al que se solicita, pues parte de tal información corresponde a otros poderes públicos (...), por lo que se trata de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada mediante una labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información.
- Además, incluso la información (...) teniendo en cuenta que la solicitud alcanza hasta el año 1976, se encuentra en diferentes soportes, tanto físicos como informáticos que precisan también de una previa reelaboración³².

Esto significa que no puede apreciarse la existencia de una acción previa de reelaboración, y menos de cierta complejidad, cuando la información a la que se refiere la solicitud de acceso no se encuentra dispersa y diseminada, sino toda ella se encuentra unificada en el mismo departamento ministerial y en el mismo registro, que se identifica en la misma solicitud de acceso³³.

Tampoco va a considerar reelaboración la obligación de suprimir o anonimizar los datos de la información suministrada, y por ello dirá: *Aceptado que la información solicitada es una información ya existente en un registro del Ministerio de Fomento, al que se dirigió la solicitud de información, no pueden considerarse las restricciones de acceso a esa información, ..., como un caso de reelaboración (vuelta a elaborar) de la información. (...) No puede confundirse el establecimiento de restricciones al acceso a la información pública, como la supresión o anonimización de los datos que permitan la identificación de las infraestructuras acordadas en este caso por la sentencia impugnada, con un supuesto de reelaboración de la información pública. En estos casos, el límite que operaría sería el del artículo 16 LTAIBG que autoriza la concesión del acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite. Y recuerda que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, al amparo del artículo 38.2 LTAIBG, ha establecido en su criterio interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre, que aplica en la resolución de las reclamaciones de las que conoce, que los supuestos de anonimización o disocia-*

³¹ SSTS de 3 de marzo de 2020, RC-A núm. 600/2018; 1256/2021, de 25 de marzo de 2021, RC-A núm. 2578/2020, Fundamento de Derecho segundo.2; y 2272/2022, de 2 de junio de 2022, recurso de casación C-A núm. 4116/2020, Fundamento de Derecho tercero.

³² STS 1256/2021, de 25 de marzo de 2021, RC-A núm. 2578/2020, Fundamento de Derecho segundo.3.

³³ STS 1256/2021, de 25 de marzo de 2021, RC-A núm. 2578/2020, Fundamento de Derecho segundo.4.

ción de la información y de omisión de información, previstos respectivamente en los artículos 15.4 y 16 de la LTAIBG: “...pese suponer, implícitamente, un proceso específico de trabajo para proporcionar la información, ninguno de estos dos supuestos pueden entenderse como reelaboración”³⁴.

d) Límites parciales:

A los anteriores límites del derecho de acceso a la información pública deben sumarse los derivados de la normativa de protección de datos, a los que se refiere el artículo 15 de la LTAIBG, y también en materia de límites, el artículo 16 LTAIBG que contempla la posibilidad de que la aplicación de alguno de los límites enumerados en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información, en cuyo caso deberá concederse el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite, indicándose al solicitante la información que ha sido omitida.

El Tribunal Supremo ha interpretado el apartado 1 del artículo 15 LTAIBG a la luz de la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, que en su artículo 9 se refiere a los datos que el Reglamento de Protección de Datos³⁵ denomina como especialmente protegidos, que son aquellos que revelan la ideología, afiliación sindical, religión, o creencias. De tal forma que cuando no se trate de este tipo de datos, se habrá de estar a lo establecido en el resto de los apartados de este artículo 15, que exigen una ponderación razonada entre el interés público de la divulgación y los derechos de los afectados³⁶.

Es decir, tal y como está redactado el apartado 3 del artículo 15, *la regla sigue siendo la de conceder el acceso salvo que la ponderación a la que se refiere imponga lo contrario. Por esta razón, la prevalencia del interés público decrece en función del nivel jerárquico del empleado público³⁷; o de la responsabilidad de ser un alto cargo y la necesidad de ejercer su actividad con las máximas condiciones de transparencia³⁸.*

Esto supone que para los funcionarios públicos y altos cargos, frente al acceso a la información pública, debe de ceder el derecho de acceso a la protección de datos.

³⁴ STS 1256/2021, de 25 de abril de 2021, RC-A núm. 2578/2020, Fundamento de Derecho segundo 4.

³⁵ Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos).

³⁶ STS 483/2022, de 7 de febrero de 2022, recurso de casación C-A núm.6829/2020, Fundamento de Derecho tercero.

³⁷ STS 3968/2019, de 16 de diciembre de 2019, RC-A núm. 316/2018, Fundamento de Derecho cuarto c).

³⁸ SSTs de 16 de diciembre de 2019, RC-A núm.316/2018 y 483/2022, de 7 de febrero de 2022, recurso de casación C-A núm.6829/2020, Fundamento de Derecho tercero 3.

En el supuesto de solicitar información relativa a la identificación de altos cargos por la responsabilidad que conllevan y la relevancia de las funciones que desempeñan, que sólo puede ser ejercido por personas que respeten el marco jurídico que regula el desarrollo de su actividad y con las máximas condiciones de transparencia, legalidad y ausencia de conflictos entre sus intereses privados y los inherentes a sus funciones públicas³⁹. Y, respecto a los funcionarios públicos, porque como dice el Criterio Interpretativo 1/2015 establecido conjuntamente por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos sobre el alcance de las obligaciones de los órganos, organismos y entidades del sector público estatal en materia de acceso a la información pública sobre sus Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT), catálogos, plantillas orgánicas, etc... y las retribuciones de sus empleados o funcionarios, se debe considerar que, en todo caso, existe en los puestos de nivel 30, 29 y 28, estos últimos de libre designación, o equivalentes. E insiste en que en ellos podría prevalecer ese interés público con carácter general en divulgar “la información relativa a las retribuciones de los puestos provistos con un grado de discrecionalidad sobre el interés individual en la preservación de la intimidad y los datos de carácter personal” y que “en los puestos inferiores prevalecería, con carácter general, el interés individual en la protección de los derechos fundamentales citados”⁴⁰.

Añade el Tribunal Supremo que, además de lo anterior, siempre que se haga esta ponderación entre el acceso y la protección de datos, si estos datos pudieran afectar a terceros, al amparo del artículo 15.3 LTAIBG se debe de dar audiencia a los interesados. E incluso este trámite de audiencia no queda condicionado a que los interesados hayan sido oídos previamente en el procedimiento tramitado ante el órgano administrativo destinatario de la solicitud de acceso. El artículo 24.3 LTAIBG exige que cuando la denegación de la información se fundamente en la protección de derechos o intereses de terceros, la audiencia de los interesados se convierte en necesaria. Es decir, aunque el trámite de audiencia regulado en los artículos 19.3 y 24.3 LTAIBG aparece referido a dos momentos distintos y ante órganos diferentes, la finalidad perseguida en ambos casos es la misma: que las personas o entidades cuyos derechos o intereses puedan verse afectados por la información pública solicitada, y consecuentemente con la decisión que se adopte, puedan formular alegaciones⁴¹, como es el caso del artículo 15.3 LTAIBG.

Finalmente hay que hacer referencia a los límites contemplados por la disposición adicional primera de la LTAIBG, que prevé, por un lado, la aplicación de la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso, a los documentos que se integren en el

³⁹ STS 483/2022, de 7 de febrero de 2022, recurso de casación C-A núm. 6829/2020, Fundamento de Derecho tercero 3.

⁴⁰ STS 3968/2019, de 16 de diciembre de 2019, RC-A núm. 316/2018, Fundamento de Derecho cuarto c).

⁴¹ STS 483/2022, de 7 de febrero de 2022, recurso de casación C-A núm. 6829/2020, Fundamento de Derecho cuarto B).

mismo (apartado 1), y por otro lado, la aplicación de la normativa específica de aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información (apartado 2). En ambos casos la LTAIBG actuará con carácter supletorio.

Este precepto casado por el Tribunal Supremo⁴² y pendiente de casar⁴³ ha sido interpretado en el sentido de entenderse que la LTAIBG tan sólo queda desplazada, actuando en este caso como supletoria, cuando otra norma legal⁴⁴ haya dispuesto un régimen jurídico propio y específico de acceso a la información en un ámbito determinado.

El desplazamiento de las previsiones previstas en la Ley 19/2013, y por lo tanto del régimen jurídico general previsto en dicha norma, en todo lo relativo al acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, exige que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades existentes en un ámbito o materia determinada, creando así una regulación autónoma en relación con los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse⁴⁵. Es decir, para que la Ley de Transparencia sea desplazada es necesario un régimen legal propio y específico de acceso a la información en un ámbito determinado. Y, hay un régimen específico propio cuando en un determinado sector del ordenamiento jurídico existe una regulación completa que desarrolla en dicho ámbito el derecho de acceso a la información por parte, bien de los ciudadanos en general, bien de los sujetos interesados. En tales supuestos es claro que dicho régimen habrá de ser aplicado con carácter preferente a la regulación de la Ley de Transparencia, que en todo caso será de aplicación supletoria para aquellos aspectos que no hayan sido contemplados en tal regulación específica siempre, claro está, que resulten compatibles con ella⁴⁶.

Este régimen específico puede ser íntegro, detallado y completo sobre el acceso a la información o transparencia pasiva, que abarque titulares, procedimiento y recurso, en tanto norma especial que regula un procedimiento administrativo que desplace al general de la LTAIBG⁴⁷, o, lo más frecuente, contener regulaciones sectoriales que afecten a aspectos relevantes de este derecho y que impliquen un régimen especial diferenciado del general. En estos casos, este

⁴² SSTS 748/2020, de 11 de junio de 2020, recurso de casación C-A núm. 577/2019 y 1338/2020, de 15 de octubre, recurso de casación C-A núm. 3846/2019, entre otros.

⁴³ AATS de 25 de mayo de 2022; de 11 de mayo de 2022; de 4 de mayo de 2022 o de 6 de abril de 2022, entre otros.

⁴⁴ Recuerda la STS 871/2022, de 10 de marzo de 2022, recurso de casación C-A núm. 148/2021, en su Fundamento de Derecho quinto que *una previsión de carácter interno, como un reglamento de régimen interior, no es un instrumento adecuado para incidir ad extra en el alcance de lo que ha de considerarse información, ni mucho menos para limitar el ejercicio del derecho de acceso de los ciudadanos.*

⁴⁵ STS 1565/2020, de 11 de noviembre, recurso de casación C-A núm. 4614/2019.

⁴⁶ STS 2391/2022, de 31 de mayo de 2022, recurso de casación C-A núm. 7844/2020, Fundamento de Derecho tercero.

⁴⁷ STS 871/2022, 10 de marzo de 2022, Recurso de casación RC-A núm. 148/2021, Fundamento de Derecho tercero. Ver también AATS de 29 de mayo de 2020, recurso de casación núm. 6387/2019 y de 25 de septiembre de 2020, recurso de casación núm. 2163/2019.

régimen especial se aplica de forma preferente a las previsiones de la Ley de transparencia, quedando esta última como regulación supletoria. *En estos casos, aunque no se trate de regímenes completos, tales regulaciones parciales también resultan de aplicación, de conformidad con la disposición adicional LTAIBG, manteniendo ésta su aplicación supletoria en todo lo demás, esto es, el marco general del derecho de acceso a la información y el resto de la normativa establecida en dicha Ley, a excepción de lo que haya quedado desplazado por la regulación sectorial.*

*Resulta, por tanto, que cuando la disposición adicional primera dispone que se regirán por su normativa específica las materias que tengan previsto un régimen jurídico propio de acceso a la información, la remisión comprende también aquellas regulaciones sectoriales que afecten a aspectos relevantes del derecho de acceso a la información, (...) quedando en todo caso la Ley de Transparencia como regulación supletoria*⁴⁸.

Esto supone entender que cuando otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades que existen en un ámbito o materia determinada, creando una regulación autónoma respecto de los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse, la Ley de Transparencia sólo se aplicará, para la documentación de carácter administrativo que por razón de la materia, obre en poder de estos mismos poderes públicos no esté sometida a ese régimen específico por no estar protegidas por ese régimen especial⁴⁹.

IV. CONCLUSIONES

El Tribunal Supremo, a través de su jurisprudencia, ha considerado el principio constitucional de la transparencia como un pilar básico que ha de regir en toda la actuación de la Administración pública. Por ello desde sus primeras sentencias en los años ochenta, entendió que, el artículo 105 b) CE debía ser una norma constitucional transversal que obligase a tener una formulación amplia del reconocimiento y la regulación legal del derecho de acceso a la información pública, tal y como se recoge en la Norma Fundamental.

Tras la aprobación de la LTAIBG, en las sentencias de los últimos años, partiendo de esta concepción amplia de la transparencia, ha interpretado de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho como las causas de inadmisión de solicitudes de información sin aceptar limitaciones que supusiesen un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.

⁴⁸ STS 2391/2022, de 31 de mayo de 2022, recurso de casación C-A núm.7844/2020, Fundamento de Derecho tercero.

⁴⁹ SSTS 3866/2020, de 19 de noviembre de 2020, recurso de casación C-A núm. 4614/2019, Fundamento de Derecho cuarto; 2391/2022, de 31 de mayo de 2022, recurso de casación C-A núm.7844/2020, Fundamento de Derecho tercero.