

**EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.
Artículos 17 a 22 de la 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia,
acceso a la información pública y buen gobierno.**

Por Patricia González y Carmen Arias

Presentación y enfoque

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG) regula en la sección 2ª del capítulo III, del título I el procedimiento para el ejercicio de acceso a la información pública (artículos 17 a 22), objeto de la presente ponencia.

El análisis que realiza la ponencia, y las propuestas de modificación que se concretan al final de la misma, se han planteado desde un enfoque tendente a adecuar la regulación española a los estándares internacionales, tomando como modelo tanto las mejores prácticas de los países de nuestro entorno europeo como las existentes en el contexto internacional, en general.

Desde el punto de vista sistemático y expositivo se ha optado por estructurar la ponencia en tres secciones (dos de análisis y una de resumen de propuesta), atendiendo a la entidad de las materias que contempla, susceptibles de un análisis detallado independiente adecuado a su relevancia intrínseca, a su envergadura conceptual y a su trascendencia práctica. Ello, sin perjuicio de su conexión intrínseca por formar parte del procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública previsto en la ley.

Así, en primer lugar, se analizan los artículos relativos al procedimiento, entendido como una sucesión ordenada de actos y formalidades tendentes a la formación y manifestación de la voluntad de la administración pública. Este primer bloque incluye el artículo 17, sobre la solicitud de acceso, artículo 19, sobre la tramitación, artículo 20 relativo a la resolución, artículo 21, sobre las unidades de información y artículo 22 referido a la formalización del acceso.

En segundo lugar, aborda el análisis de las causas de inadmisión, reguladas en el artículo 18 de la Ley.

Finalmente, se incluye un apartado que recoge las propuestas de modificación de la normativa vigente. Todo ello con el objetivo de mejorar la calidad de la regulación actual en materia de transparencia, así como un ejercicio más fácil del derecho de acceso a la información pública para todas las personas interesadas en conocer lo relativo a la actividad pública.

A. PROCEDIMIENTO: ARTÍCULOS 17, 19, 20, 21, 22

I. LA IMPORTANCIA DE LAS GARANTÍAS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Tal como señala el Consejo de Europa en su Informe Explicativo del Convenio sobre el acceso a los documentos oficiales, el derecho de acceso a la información es una herramienta indispensable para tener una sociedad activa, participativa y vinculada a un gobierno en el cual todas las personas puedan confiar, no se trata solo de recibir información, sino de aplicarla para tener un mejor sistema democrático y, por ende, una mayor calidad de vida.

“La transparencia de los poderes públicos es una característica clave del buen gobierno y un indicador de si una sociedad es verdaderamente democrática y pluralista, opuesta a toda forma de corrupción, capaz de criticar a sus gobernantes y abierta a la participación informada de los ciudadanos en los asuntos de interés público. El derecho de acceso a los documentos oficiales es también esencial para el autodesarrollo de las personas y para el ejercicio de los derechos humanos fundamentales. También refuerza la legitimidad de los poderes públicos ante los ciudadanos y su confianza en ellos. Teniendo en cuenta esto, los sistemas jurídicos nacionales deberían reconocer y aplicar adecuadamente un derecho de acceso de todos a los documentos oficiales producidos o en poder de las autoridades públicas.”¹

Es por esta naturaleza transversal del derecho de acceso a la información que se hace indispensable hacer una reforma sobre el procedimiento en la actual Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (en adelante Ley de Transparencia). Actualmente la Ley de Transparencia española no se encuentra en línea con las mejores prácticas y estándares internacionales. De hecho en el RTI Rating ocupa el lugar 93 de 136 países, con una puntuación de 73 sobre 150².

La reforma de la ley debe permitir al solicitante tener un esquema claro de los pasos a seguir y de los recursos con los que cuenta para el efectivo ejercicio de su derecho. Además, dichas mejoras también van en pro de la eficiencia de los sujetos obligados, permitiendo cumplir con las obligaciones en plazo, determinando quiénes tienen la responsabilidad en el cumplimiento del mandato de la ley.

En lo que respecta a lo contemplado entre los artículos 17 al 22, se han detectado ciertas debilidades u omisiones que impiden desarrollar con todas las garantías el derecho de acceso a la información, entre ellas:

- 1.1. La falta de establecimiento de plazos específicos en cada una de las fases del procedimiento.
- 1.2. El requerimiento innecesario de un número de identificación oficial del solicitante la identificación del solicitante, más allá de un nombre.

¹ Council of Europe Treaty Series - No. 205. Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Access to Official Documents (2009). <https://rm.coe.int/16800d3836>

² RTI Rating. Spain. <https://www.rti-rating.org/country-data/Spain/>

1.3. La falta de establecimiento del deber de asistencia en todas las fases del procedimiento.

II. PROPUESTAS DE REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 17, 19, 20, 21 Y 22 DE LA LEY

1. Artículo 17. Solicitud de acceso a la información

Se propone la separación del actual artículo 17 en dos artículos relativos a la solicitud de acceso a la información. Un primer artículo que defina los elementos que deben mencionar de forma clara los requerimientos de la solicitud, eliminando barreras de identificación, conocimiento de la normativa aplicable u órgano competente para responder a la solicitud.

Un segundo artículo que definirá el procedimiento de presentación de la solicitud ya sea presencial o telemática, así como también la obligación de los organismos públicos de indicar el departamento y la persona responsable del acceso y la incorporación en la página principal de los sujetos obligados de un vínculo donde se explique cómo solicitar información, en esta información se puede incluir el enlace al Portal de Transparencia.

No se trata de incluir una URL específica, si no de garantizar que cada sujeto obligado incluya un enlace perfectamente visible o haya una remisión al portal de transparencia.

También se propone no dejar el nivel de concreción de los plazos para un reglamento, ya que puede tardar años en tener uno, como se ha visto en la práctica. Además, un estudio comparativo de otras leyes europeas indica que el lugar correcto para indicar los plazos es dentro de la propia ley.

Justificación

Con la reforma del actual artículo 17 se pretende conseguir una mayor claridad en la presentación de una solicitud de información, asegurando que el ejercicio del derecho de acceso a la información pueda hacerse de forma fácil, tomando en cuenta la perspectiva todos los ciudadanos y ciudadanas que sean potencialmente solicitantes. Los elementos propuestos permitirán:

- a. Mejorar la información disponible sobre cómo solicitar información.
- b. Eliminar los requisitos de identificación, conforme a la recomendación del Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a documentos públicos (en adelante Convenio de Tromsø), que señala en su artículo 4.2 *“Las Partes pueden otorgar a los solicitantes el derecho a mantener su anonimato, excepto cuando la identificación sea esencial para procesar la petición”*.

Recientemente se ha mejorado el sistema de presentación telemática en el Portal de Transparencia, pudiendo cualquier persona con una identificación nacional o extranjera solicitar información. Sin embargo, el derecho de acceso a la información es un derecho universal, por ende no debería requerirse una identificación oficial (documento de identidad, certificados digitales, entre otros) de la persona que solicita información de organismos públicos. Debe ser suficiente un nombre y una vía de comunicación entre el solicitante y el organismo

responsable del acceso, tal como ocurre en 30 de los 46 países del Consejo de Europa, donde puede solicitarse un nombre o simplemente es suficiente con indicar el medio de envío de la información.

Se considera suficiente que el solicitante aporte nombre y apellido a la solicitud, sin necesidad de un número de identificación, para poder disfrutar de las garantías que establece la Ley de Transparencia y en otras leyes. Por ejemplo, en la Unión Europea no hace falta dar un número de identificación para hacer una solicitud, y no por ello no se puede reclamar cualquier menoscabo al derecho de acceso ante el Defensor del Pueblo Europeo o el Tribunal Europeo de Justicia. También existen ejemplos en el ordenamiento interno, como es el caso de la ciudad de Madrid, que ha establecido en el artículo 23 de la Ordenanza de Transparencia de 27 de julio de 2016, un mecanismo para permitir el acceso a la información sin necesidad de identificación.

- c. Asegurar la comunicación por cualquier vía elegida por el/la solicitante, pudiendo como mínimo elegir entre una presentación presencial, por correo postal o por correo electrónico.
- d. Mantener que el/la solicitante puede optar por el formato en el cual prefiere recibir la información.
- e. Establecer que no será necesario mencionar la normativa relevante en la solicitud.
- f. Mantener que no será necesario motivar la solicitud (Se propone valorar por la ponencia 6 como infracción el hecho de solicitar motivación).
- g. Establecer plazos concretos permitiendo al solicitante tener certeza del momento en el cuál recibirá la información o conocer el momento exacto en el cual podrá interponer una reclamación ante los órganos garantes o recurrir ante los tribunales.

El plazo de un mes establecido en la ley es superior al promedio de los países que han ratificado el Convenio de Tromsø, que se encuentra en los 11 días y el de las prórrogas es de 16 días. Sin embargo, hay que recordar que se trata de un plazo máximo y que se debe incentivar a contestar tan pronto sea posible.

La fijación de plazos garantiza el cumplimiento de los mismos y, en su caso, la exigencia de las correspondientes responsabilidades.

Actualmente se evidencia en la práctica ciertas deficiencias generadas por esa falta de determinación de plazos o una interpretación poco favorable de la ley. Por ejemplo, en ciertos casos, aunque el registro de la solicitud se haga de forma casi inmediata en el Portal de Transparencia, el plazo solo comienza desde el momento en que el órgano competente “recibe”, es decir, notifica el inicio de la tramitación de la solicitud, pudiendo darse esta notificación en 22, 35, 60 días o lo que convenga, ya que no se considera que va en contra de la ley porque el plazo se comienza a computar desde la recepción por el órgano competente. Mientras tanto, esta espera solo perjudica a una de las partes, el sujeto activo del derecho, el solicitante.

Algunas de las leyes autonómicas ya han resuelto este problema. Por ejemplo, el artículo 33.1 de la Ley catalana 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, señala que “las solicitudes de acceso a la

información pública deben resolverse en el plazo de un mes, a contar desde el día siguiente al de la recepción de la solicitud”.

Por ende, se proponen los plazos señalados en la siguiente tabla:

Tabla A: Plazos propuestos

Procedimientos	Plazo (máximo)
Envío de justificante de recepción de la solicitud	Inmediatamente
Registro de la solicitud	1 día
Notificación del inicio del procedimiento	El mismo día del registro
Envío al organismo competente	El mismo día del registro
Notificación de envío al órgano competente	El mismo día del envío
Notificación de no conocer al órgano competente	2 días
Remisión al órgano competente cuando lo recibe otro órgano	2 días
Se pide aclaración al solicitante	5 días
Respuesta del solicitante a la solicitud de aclaración	10 días
Notificación de que la información no se encuentra elaborada	5 días
Alegaciones de terceros afectados	10 días
Extensión del plazo de resolución	15 días
Resolución de la solicitud	15 días
Entrega de la información concedida	El mismo día de la resolución
Reclamación ante el CTBG	1 mes
Resolución por el CTBG	3 meses
Entrega de la información concedida por resolución del CTBG	10 días
Reclamación ante tribunales (contencioso-administrativo)	2 meses

2. Artículo 19. Tramitación

Se propone que el actual artículo 19 sobre tramitación se divida en cinco artículos que contengan los derechos de los solicitantes y de terceros, ya que la tramitación de la solicitud se ha ido desarrollando en otros artículos, además, el actual contenido del artículo 19 solo señala la tramitación de la solicitud en casos específicos.

Los artículos propuestos tratarán sobre aquellas solicitudes que afecten a derechos de terceros y que deberán estar sometidas a la prueba de daño y/o interés público, aclaración sobre la información solicitada unido al deber de asistencia, la notificación formal de cualquier incidencia o decisión que afecte al solicitante con la indicación sobre las vías para presentar una reclamación o recurso.

Por último, se propone una gratuidad más amplia del acceso, lo que incluiría una exención del pago por la reproducción de 50 copias simples si el acceso se pide o debe hacerse en papel, al igual que los gastos de envío.

Justificación

La reforma que se propone al artículo 19 es la de definir los derechos de los cuales gozan los solicitantes y terceros durante el ejercicio del derecho de acceso a la información. Es por ello que entre las primeras propuestas se sugiere el cambio del título del artículo, que actualmente es “tramitación” a “Derechos de los solicitantes y terceros”.

- a) **Derecho de terceros:** En el artículo sobre derechos de terceros se pretende reunir en un solo artículo las diversas garantías de las que gozan los terceros que puedan verse afectados en caso de concederse el acceso a la información, por lo que además de señalarse el plazo de las alegaciones, también se menciona la posibilidad de recurrir el acceso por la vía judicial. Se reduce el plazo a diez días hábiles para presentar alegaciones, igualándolo al plazo del solicitante para hacer aclaraciones.

Cuando se trate de datos personales y con la finalidad de evitar tener que dar audiencia a los titulares y retrasar el acceso a la información pública, el artículo 33.6 de la Ley 1/2022 de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, establece una advertencia interesante: “No se deberá conceder la audiencia cuando, después de la disociación de los datos de carácter personal, sea posible poner a disposición la información sin vulnerar los derechos fundamentales de terceras personas”.

- b) **Aclaración de las solicitudes:** También se pretende garantizar que en aquellos casos en que las solicitudes no sean suficientemente claras, no solo se señale al solicitante que la subsane, sino que también se ofrezca la asistencia necesaria para lograr esta subsanación. Dentro de este artículo se incluye un nuevo plazo, así que una vez recibida la solicitud, el sujeto obligado tendrá un máximo de cinco días para pedir esta aclaración, en caso contrario, se entenderá en tramitación, evitando esperas innecesarias al solicitante, el cual tendrá diez días hábiles para aclararla.
- c) **Deber de asistencia:** El deber de asistencia no se limitará a ciertas etapas del procedimiento, sino que incluso deberá prestarse antes del envío de la solicitud, cuando el solicitante se dirija a los sujetos obligados para conocer si la información se encuentra publicada o cómo puede solicitarla hasta el momento de la resolución, donde se le explicarán las vías que existen para hacer las reclamaciones cuando el solicitante considere vulnerado su derecho. En algunos países de Europa se establece dicha obligación para cualquier actuación bajo esa ley, como Croacia, Irlanda y Reino Unido. Este deber de asistencia incluye la ayuda a personas con diversidad funcional, como por ejemplo lo señala la ley griega.
- d) **Notificación formal al solicitante:** El solicitante tiene derecho a recibir una notificación formal de los pasos que se están realizando del proceso, es decir, el registro de la solicitud, la ampliación y/o suspensión de plazos, la notificación a terceros y la resolución. Todas estas notificaciones deberán incluir información sobre las formas de recurrir en caso de disconformidad, y cualquier circunstancia que afecte a sus intereses en el procedimiento.

- e) **Gratuidad:** Actualmente se establece la gratuidad del ejercicio del acceso a la información. Sin embargo, se debe ir más allá y ratificar que la entrega electrónica es gratuita, así como asegurar tener exenciones de pagos por un número igual o menor de 50 copias simples y gastos de envío, en aquellos casos donde haya un requerimiento de copias físicas y de aquellas solicitudes que realicen personas con dificultades económicas.

- f) **Autoría de la información:** En aquellos casos en que la información no haya sido elaborada íntegramente por el órgano el cual se ha dirigido la solicitud, pero se encuentre en su poder, se informará de esta circunstancia a quien haya generado todo o parte de la información y al solicitante. Sin embargo, la decisión sobre el acceso recaerá en el órgano que tiene la información.

Como ya se mencionó el actual artículo 19 relativo a la tramitación señala casos específicos sobre cómo tramitar ciertas solicitudes y no pretende señalar otras causas de inadmisión, aunque coincida en la relacionada con solicitudes de información a órganos incompetentes para su resolución. Y es por ello que se considera oportuno mencionar que cualquier permanencia de algunas de las actuales causas de inadmisión deben reflejarse en un artículo diferenciado sobre circunstancias especiales bien establecidas (propuesta particular artículo 18).

Además se debe evitar la inclusión de conceptos tan genéricos, tales como solicitudes manifiestamente poco razonables, que puedan inducir a una excesiva inadmisión de solicitudes. Si bien es cierto que el Informe Explicativo del Convenio de Tromsø señala que puede ser considerada manifiestamente poco razonable aquella solicitud que requiera la búsqueda de una cantidad desproporcionada de información, a tal punto que pueda interferir con el normal funcionamiento del departamento encargado o cuando se trate de solicitudes repetidas por un mismo solicitante es un período muy corto de tiempo. Sin embargo, se recomienda que se incluyan en un artículo de circunstancias especiales y se evite el traslado a otros artículos previamente existentes. Por último, en ningún caso se debería considerar poco razonable, ni mucho menos afectar el derecho de acceso de un ciudadano, la falta de recursos o el desconocimiento de esta situación por parte del solicitante.

3. Artículo 20. Resolución

La propuesta incluye un único artículo donde se exprese claramente la forma y los plazos de la resolución de una solicitud de acceso a la información. Se incluye que la notificación debe hacerse lo antes posible y no esperar al límite del plazo para responder.

También se propone la posibilidad de una entrega fraccionada en un mayor plazo de la información, cuando esta sea muy voluminosa y su entrega puede afectar al normal funcionamiento del organismo encargado del acceso.

Se propone el silencio administrativo positivo en línea con la normativa de procedimientos administrativos y de acceso a información medioambiental.

Por último, se contempla la sanción en aquellos casos en donde es recurrente el incumplimiento del plazo para resolver.

Justificación

El objetivo de la reforma del actual artículo 20 es la de establecer un procedimiento de resolución más claro, donde se incluya la obligación de responder a la mayor brevedad posible y no agotar el plazo señalado en la ley para emitir una resolución, como se observa en el artículo 5.4 del Convenio de Tromsø, que establece: *“Una petición de acceso a un documento oficial será atendida con prontitud. La decisión deberá ser resuelta, comunicada y ejecutada tan pronto como sea posible o dentro de un límite de tiempo razonable que ha sido especificado de antemano”*.

Además de también se puede encontrar este tipo de lenguaje en la mayoría de las leyes de los países que han ratificado el Convenio de Tromsø, entre ellas, la Ley de Albania (2004)³ que señala: *“La autoridad pública tramitará la solicitud de información dando la información requerida a la mayor brevedad posible, sin exceder el plazo máximo de 10 días hábiles desde el día de la presentación, salvo que una ley particular disponga otra cosa”*.

En el caso de la prórroga del plazo de resolución solo debe establecerse la posibilidad de aplicarse de forma excepcional. Uno de los ejemplos sobre esta disposición se encuentra en el Reglamento 1049/2001⁴ en su artículo 7.3, cuando señala:

“Con carácter excepcional, por ejemplo, en el caso de que la solicitud se refiera a un documento de gran extensión o a un gran número de documentos, el plazo previsto en el apartado 1 podrá ampliarse en 15 días laborables, siempre y cuando se informe previamente de ello al solicitante y se expliquen debidamente los motivos por los que se ha decidido ampliar el plazo”.

El plazo de prórroga propuesto, al igual que el ejemplo anterior, es de 15 días laborables, lo que está en la media de los países que han ratificado el Convenio de Tromsø. Sin embargo, se pueden encontrar ejemplos en esas leyes que tienen un plazo más corto, tal como ocurre con la ley albanesa, que señala en su artículo 20.4:

“Los plazos ... podrán ampliarse a un máximo de 5 días hábiles por una de las siguientes razones:

- (a) la necesidad de buscar y examinar numerosos documentos voluminosos;*
- (b) la necesidad de ampliar la búsqueda en oficinas e instalaciones separadas físicamente de la sede de la autoridad;*
- (c) la necesidad de consultar con otras autoridades públicas antes de tomar la decisión de atender o no la solicitud.*

La decisión de ampliar el plazo se notificará inmediatamente al solicitante”.

También se pretende establecer la obligación de incluir en la resolución toda la información a la que se está concediendo acceso y no establecer un plazo o condición adicional para el envío de la información.

³ Ley 119/2014 de Albania. https://www.idp.al/wp-content/uploads/2016/11/LAW_119-2014.pdf (Traducción Access Info Europe)

⁴ Reglamento (CE) N.º 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. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2001-81331>

Cuando la solicitud se trata de información voluminosa y cuya entrega en el plazo estipulado, incluyendo la prórroga no se pueda dar, se podrá acordar la entrega de la información de forma fraccionada, lo que permitirá al solicitante recibir toda la información y a la unidad de información evitar el colapso o retraso en el ejercicio de sus funciones. Tal como lo hace el Reglamento 1049/2001 en su artículo 6.3, que señala: *“En el caso de una solicitud de un documento de gran extensión o de un gran número de documentos, la institución podrá tratar de llegar a un arreglo amistoso y equitativo con el solicitante”*.

También se propone que el silencio administrativo sea positivo, tal y como ocurre con el procedimiento de acceso a la información ambiental, la cual toma el sentido de la regla general del silencio administrativo positivo contemplado en el artículo 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Algunas Comunidades Autónomas han intentado incorporar el sentido positivo del silencio administrativo en sus leyes pero se encuentran atadas a esta disposición de la ley estatal, tal y como lo confirma la Nota Informativa N° 102/2018 del Tribunal Constitucional.

Como puede observarse el ordenamiento jurídico español ya recoge el silencio administrativo positivo en casos de acceso a la información. La Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, también señala excepciones casi idénticas a los límites de los artículos 14 y 15 de la Ley de Transparencia, sin que esto suponga un menoscabo a los derechos del solicitante. No puede tomarse el silencio administrativo como un límite más que procura proteger a los demás límites. Se trata en todo caso de dar respuesta al solicitante en plazo, bien sea para otorgar o denegar la información, sin más límites que los contemplados por la ley.

Por último, se incluye como infracción el incumplimiento reiterado de la obligación de resolver las solicitudes en plazo y se remite al régimen sancionador que tendrá la reforma de la Ley (recomendación a ponencia 6).

4. Artículo 21. Unidades de información

Se propone un único artículo donde se establezca la obligación de la instauración de unidades de información dentro de la estructura organizativa de los organismos públicos sujetos a esta ley, las cuales estarán obligadas a la tramitación y seguimiento de las solicitudes para que se responda en plazo, la publicación proactiva de información de interés público, la actualización de la información publicada, entre otros.

Justificación

En el artículo 21 se pretenden incluir elementos relacionados con las actuaciones de las unidades de información que cada sujeto obligado debe designar, serán unidades especializadas, por lo que sus integrantes deberán recibir formación continua y asesoría sobre el derecho de acceso a la información.

Otra de las inclusiones es el establecimiento de un registro de solicitudes de acceso a la información que contenga todas las solicitudes de acceso a la información recibidas, con sus respectivas resoluciones, sean estimatorias o denegatorias, así como aquellas que no se puedan tramitar por algunas de las circunstancias especiales contempladas en los artículos que reemplacen el actual artículo 18. Este registro deberá actualizarse mensualmente.

Por último, también se incluye la obligación de publicar de forma proactiva aquella información solicitada con frecuencia o que se considere de interés general, sin necesidad de que se haya solicitado frecuentemente.

5. Artículo 22. Formalización del acceso

Se propone un único artículo relacionado con la formalización o entrega de la información, garantizando que el solicitante recibirá la información en el formato requerido salvo por imposibilidad técnica e informando al solicitante sobre el formato en el que se encuentra la información, la posibilidad de inspeccionar el original o una copia *in situ*, y que la información no esté sujeta a derecho de autor y otras restricciones, garantizándose que se encuentre bajo licencia abierta.

Justificación

En el actual artículo 22 relacionado con la entrega de la información, se propone eliminar la distinción entre el momento de la notificación de la resolución y el de la entrega de la información y, por ende, el plazo de diez días, ya que la información debe entregarse en el mismo momento de la notificación. Esto se debe a que ha transcurrido el plazo suficiente para que el sujeto obligado determinara si se aplica o no un límite, si es o no voluminosa, teniendo la posibilidad de negociar previamente con el solicitante un plazo más amplio para la entrega fraccionada de la información. Solo se permitirá la entrega posterior de la información en el caso en el que exista oposición de terceros y sea formalmente notificada al Consejo de Transparencia o los tribunales, tal y como se ha mencionado anteriormente.

Se incluye la posibilidad de que el solicitante pueda examinar el documento original o una copia, a menos que por motivos de preservación no sea posible, y deberá estar justificada.

El Convenio de Tromsø establece una disposición similar a la propuesta, señalando en su artículo 6.1 que:

“Cuando se concede el acceso a un documento oficial, el solicitante tiene el derecho a elegir si examina el original o una copia, o si recibe una copia en cualquier forma disponible o en el formato que elija, a menos que la preferencia expresada sea irrazonable”.

Este tipo de disposición no solo se encuentra en convenios internacionales, también se observa en leyes nacionales, como el caso de Ley de Finlandia⁵, que en su sección 16.1 establece que *“El acceso a un documento oficial se hará explicando su contenido oralmente al solicitante, entregando el documento para ser estudiado, copiado o escuchado en las oficinas de la autoridad”*.

Si la resolución señala que la información se encuentra publicada pero no en el formato requerido por el solicitante, se deberá entregar en la resolución toda la información en el formato en el que se encuentre.

Uno de los ejemplos que encontramos sobre esta disposición en la región europea es la de la Ley de Armenia⁶, que señala:

“Artículo 9.8 La respuesta a la solicitud escrita se dará en el soporte material mencionado en dicha solicitud. Si no se menciona el soporte material y es imposible aclararlo dentro de los plazos previstos por esta ley, la respuesta a la consulta escrita se dará en el soporte material más adecuado para quien posea la información”.

Por último, se establece que la información obtenida bajo el amparo de esta ley no estará sujeta a derechos de autor y podrá disponerse bajo licencia abierta y sin restricciones de reutilización. Cuando la información haya sido producida por terceros la misma no estará sujeta a restricciones de reutilización o diseminación.

⁵ Ley 621/1999 de Finlandia. https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990621_20150907.pdf (Traducción Access Info Europe)

⁶ Ley de la República de Armenia sobre Libertad de Información (2003). http://www.foi.am/u_files/file/legislation/FOIeng.pdf (Traducción Access Info Europe)

B. CAUSAS DE INADMISIÓN. ARTÍCULO 18 LTAIBG

I. ANTECEDENTES

1. El marco legislativo estatal: justificación, naturaleza y alcance de las causas de inadmisión.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG) regula, dentro del Título I, relativo a la transparencia de la actividad pública, y como parte del derecho de acceso a la información pública, recogido en su capítulo III, el ejercicio de derecho de acceso a la información pública, en los artículos 17 a 22 que integran la sección 2º del mismo.

Tal y como se enuncia en la exposición de motivos de la LTAIBG, el derecho de acceso a la información pública se configura de manera amplia. Y así lo ha venido corroborando la jurisprudencia española⁷ en sucesivos pronunciamientos desde la aprobación de esta Ley trascendental para nuestro sistema democrático.

No obstante, la extensión del derecho reconocido, el legislador en el momento de la elaboración de la norma también previó que existieran limitaciones, justificadas y proporcionadas, destinadas a salvaguardar otros valores y principios⁸ que, junto con la transparencia administrativa, han de ser debidamente ponderados en la actuación de los poderes públicos. Ya en fase de tramitación de la norma la necesidad de la existencia de limitaciones al derecho de acceso fue objeto de análisis por el Consejo de Estado que en su dictamen sobre el anteproyecto de ley, al pronunciarse sobre las causas de inadmisión, reconoció que existe determinado tipo de información no accesible por diferentes razones sin que ello *”implique una restricción o excepción a la posibilidad de ejercer el derecho de acceso”* ya que no *“se considera imprescindible o adecuado”*, por diferentes razones, su acceso *“en el momento preciso”* en el que se solicita⁹. De esta manera, el

⁷ El Tribunal Supremo, desde su primera sentencia relacionada con la Ley de Transparencia, señala que: *“la formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información”*, Sentencia núm. 1.547/2017, de 16 de octubre de 2017, dictada en casación por la sección tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo.

⁸ La justificación de la existencia de límites ha sido objeto de interés también por la doctrina. Concepción Barrero Rodríguez en su artículo *“Las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información; en particular, la doctrina de las autoridades independientes de transparencia”*, publicado en el número 46 de la Revista General de Derecho Administrativo (2017), realiza, en este sentido, la siguiente afirmación: *“Ahora bien, no obstante la extensión del derecho reconocido, no toda información puede ser objeto, en cualquier momento, de divulgación. Es lógico, de una parte, que existan límites destinados a salvaguardar otros valores y principios, de entre los que destaca la protección de datos de carácter personal”*

⁹ En su dictamen 707/2012, de fecha 19 de julio, el Consejo de Estado, a propósito del artículo 15 del anteproyecto de ley (que tras la tramitación parlamentaria pasaría a ser el artículo 18), señala que: *“Se trata, en puridad, de supuestos especiales de información que, por sus especiales características o configuración -y no por la materia a que se refiere-, no se considera imprescindible o adecuado hacer accesible a los ciudadanos en el momento preciso en que la solicitan, circunstancia esta que, por lo demás, no tienen por qué conocer los interesados. Ello justifica que, planteada una solicitud de acceso a este tipo de*

Consejo de Estado venía a calificar la naturaleza y alcance de las causas de inadmisión que contempla la Ley respecto del ejercicio del derecho de acceso.

Se trata de límites tasados en consonancia con nuestro entorno¹⁰ cuya aplicación debe ser concretada en cada caso para justificar la restricción a este derecho¹¹.

La LTAIBG relaciona en su artículo 18 las causas por las que los sujetos obligados¹² a suministrar información de acuerdo con ella pueden no dar el acceso a la misma, total o parcialmente, siempre de manera motivada. La necesidad de justificar la concurrencia de cualquier causa de inadmisión para tramitar una solicitud de acceso a la información es una garantía elemental que, por lo demás, se muestra conforme con la regulación procedimental básica aplicable a la actividad administrativa¹³. Y ello, con más sentido, si cabe, en el caso del deber de transparencia “*porque la necesidad de motivar los actos del poder público se funda en que al poder no le basta una legitimidad de origen: necesita también una legitimidad de ejercicio*”¹⁴. Por eso, precisamente, la aplicación de las causas de inadmisión, en cuanto limitaciones al derecho de acceso, debe realizarse desde el prisma de la interpretación restrictiva de las mismas ya que lo que se pretende, en definitiva, es garantizar el respeto al espíritu y al objeto de la norma que las contempla¹⁵.

información, el órgano competente pueda, tras la correspondiente valoración de su concurrencia o no en el caso concreto, inadmitirla a trámite. En suma, la presencia de uno de esos supuestos determinará la existencia de información no accesible, sin que ello implique una restricción o excepción a la posibilidad de ejercer el derecho de acceso.”

¹⁰ La idea de la consonancia de nuestra legislación con la normativa comparada, por lo que se refiere a las causas de inadmisión, dio lugar, en el curso de los debates parlamentarios, a ciertas intervenciones en la Comisión constitucional cuyo pleno se celebró el 20 de noviembre de 2013, tal y como queda reflejado en el Diario de sesiones del Senado, páginas 7743 y siguientes, a propósito de los límites contemplados en el artículo 18 de la LTAIBG (nº expediente 621/000046).

¹¹ Respecto de la necesidad de una interpretación estricta y restrictiva de las causas de inadmisión, entre otras, la sentencia 159/2016, de 28 de noviembre, del Juzgado Central de lo contencioso-administrativo nº 10.

¹² Los previstos en el capítulo I del título I de la LTAIBG, ver artículo 2.

¹³ Artículo 20 de la LTAIBG establece que: “Serán motivadas las resoluciones que denieguen el acceso, las que concedan el acceso parcial o a través de una modalidad distinta a la solicitada y las que permitan el acceso cuando haya habido oposición de un tercero. En este último supuesto, se indicará expresamente al interesado que el acceso sólo tendrá lugar cuando haya transcurrido el plazo del artículo 22.2”. En este sentido, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con la motivación de resoluciones denegatorias, establece en su artículo 35 relativo a la motivación que: “1. Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho: b) Los actos que resuelvan procedimientos de revisión de oficio de disposiciones o actos administrativos, recursos administrativos y procedimientos de arbitraje y los que declaren su inadmisión”.

¹⁴ En *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, Editorial Thomson-Civitas, 4ª edición, Jesús González Pérez y Francisco González Navarro, pág. 2250, recuerdan que en su obra *Democracia, jueces y control judicial*, 3ª ed., Madrid, 1997, pág. 156 E. García de Enterría señala que: “ (...) hay otro principio de legitimidad democrática, la legitimidad de ejercicio, que exige a los gobernantes dar la razón de sus actos, justificarse ante los ciudadanos, responder de eventuales quejas y reclamaciones, demostrar que sus actos son objetivos y razonables y no arbitrarios y caprichosos o quizá corrompidos”.

¹⁵ Así, Emilio Guichot y Concepción Barreiro Rodríguez, en *El Derecho de acceso a la información pública*, 2021, Ed Tirant lo Blanch, pág. 540, donde se citan varias sentencias sobre el principio de interpretación restrictiva de las causas de inadmisión.

A esta justificación, en definitiva, responden las cinco causas de inadmisión de las solicitudes de acceso que figuran, con carácter básico, en el artículo 18.1 de la LTAIBG actualmente vigente que establece las siguientes:

- a) Las que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general;
- b) Las que versen sobre 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.

2. Una vista al derecho internacional y comparado

En el año 2009 se aprobó el Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos (Convenio del CE¹⁶, también conocido como Convenio de Tromsø) que establece unas normas mínimas inspiradas en las experiencias y prácticas de los estados miembros del Consejo de Europa y consagra los principios enunciados en la Recomendación Rec (2002)2¹⁷ del Comité de Ministros a los estados miembros sobre el acceso a los documentos públicos. Se trata del primer instrumento jurídico internacional vinculante que reconoce un derecho general de acceso a los documentos oficiales en poder de las autoridades públicas y que tiene su origen en el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950¹⁸.

El Convenio del CE incorpora en su texto un núcleo de disposiciones básicas obligatorias que, aquellos estados que han optado por su ratificación se comprometen a aplicar de manera rigurosa, constituyendo un punto de partida para un derecho efectivo de acceso a los documentos oficiales. No obstante, nada impide que los Estados puedan adoptar normas, o reforzar las ya existentes, impliquen un mayor acceso a los documentos oficiales que las establecidas como básicas en este Convenio¹⁹.

¹⁶ Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos, Tromsø, 18.VI.2009, pendiente de ratificación por el Reino de España.

¹⁷ Recomendación Rec (2002)2 del Comité de Ministros a los estados miembros sobre el acceso a los documentos públicos - https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804c6fcc

¹⁸ Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades fundamentales, Roma, 4.XI.1950, adoptado por el Consejo de Europa.

¹⁹ Artículo 1. 1) del Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos: “*Los principios precisados de aquí en adelante se deben entender sin perjuicio alguno de las leyes y regulaciones propias de cada Estado y de los tratados internacionales que reconocen un derecho más amplio de acceso a los documentos públicos*”.

Este Convenio, tras reconocer en su preámbulo la importancia de la transparencia de las autoridades públicas en una sociedad democrática y pluralista y el ejercicio del derecho de acceso a los documentos públicos, determina “*que todos los documentos públicos son en principio públicos y solamente pueden ser retenidos para proteger otros derechos e intereses legítimos*”.

A este respecto el Convenio entiende por “documentos públicos” toda la información registrada de cualquier forma, elaborada o recibida, y en poder de las autoridades públicas²⁰.

Si bien la delimitación de este concepto no es objeto de análisis en esta ponencia, es preciso señalar que se trata de una definición muy amplia que puede incluir toda la información en poder de las autoridades públicas que se registra en cualquier tipo de soporte físico, cualquiera que sea su forma o formato y que ha de ser fácilmente recuperable por los medios existentes, limitando el derecho de acceso a los documentos existentes, ya que el Convenio no obliga a las partes a crear nuevos documentos como consecuencia de una petición de información.

El Convenio establece en su artículo 3 los posibles límites al acceso a los documentos públicos y recoge, en su artículo 5, relativo a la tramitación de las solicitudes de acceso a los documentos públicos, una previsión genérica²¹ en virtud de la cual las autoridades públicas pueden rechazar el acceso total o parcial a un documento público justificando las razones de denegación por escrito²².

Por tanto, de acuerdo con el citado apartado 5 del artículo 5 del Convenio una autoridad pública puede denegar la tramitación de una solicitud de acceso a un documento oficial por dos motivos: bien porque, a pesar de la asistencia de la autoridad pública, la solicitud es demasiado vaga para permitir la identificación del documento; o bien porque la solicitud es manifiestamente irrazonable.

En el ámbito de la Unión Europea es preciso citar, también, el Reglamento (CE) 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el acceso del público a los documentos de las instituciones de la Unión Europea²³.

²⁰ El artículo 1. 2) del Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos recoge, en su versión en inglés, la siguiente definición de documento público: “b) “*official documents*” means all information recorded in any form, drawn up or received and held by public authorities. “

²¹ Según el artículo 5.5 se podrá denegar una solicitud de acceso a un documento público: i. Si, a pesar de la ayuda prestada por la autoridad pública, la solicitud sigue siendo demasiado imprecisa como para permitir determinar cuál es el documento público buscado; o ii. Si la solicitud es manifiestamente poco razonable”

²² Artículo 5.6: “La autoridad pública que deniegue el acceso total o parcial a un documento público expresará las razones en que se basa la denegación. El solicitante tendrá derecho a recibir, previa solicitud, la justificación escrita de la denegación por dicha autoridad pública”.

²³ El TJUE en la sentencia de 1 de julio de 2008, a propósito del Reglamento(CE)1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el acceso del público a los documentos de las instituciones de la Unión Europea ha declarado que “el derecho de acceso del público a los documentos de las instituciones está ligado al carácter democrático de éstas” indicando que con la norma citada se busca garantizar al público el derecho de acceso más amplio y posible a los documentos de las instituciones pero sometido a ciertos límites, para lo que contempla un régimen de excepciones en su artículo 4.

El TJUE en la sentencia de 1 de julio de 2008, a propósito del Reglamento(CE)1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el acceso del público a los documentos de las instituciones de la Unión Europea ha declarado que “el derecho de acceso del público a los documentos de las instituciones está ligado al carácter democrático de éstas” indicando que con la norma citada se busca garantizar al público el derecho de acceso más amplio y posible a los documentos de las instituciones pero sometido a ciertos límites, para lo que contempla un régimen de excepciones en su artículo 4.

Este instrumento no contiene causas de inadmisión en sentido estricto.²⁴

Desde la perspectiva del derecho comparado de nuestro entorno geopolítico más inmediato podemos observar dos tendencias en relación con las causas de inadmisión²⁵. Por un lado, los países latinos, a excepción de Italia, optan por recoger un sistema de causas de inadmisión que, en esencia, puede reconducirse a dos tipos: que las solicitudes sean demasiado generales (es decir, por la imprecisión de la solicitud) o que la solicitud sea demasiado exigente o implique un esfuerzo desproporcionado para la autoridad obligada a proporcionarla (reconducible al supuesto contemplado en el artículo 18.1. e) de nuestra LTAIBG). Sorprenden casos como el de la legislación belga que recoge como causas de inadmisión la insuficiencia de motivación de la solicitud, las que tienen obligación de secreto por ley o las referidas a las deliberaciones del gobierno federal y las autoridades responsables del poder ejecutivo federal. Todas ellas superadas por nuestra LTAIBG, sin duda, mucho más avanzada.

Por otro lado, en la órbita de los países germánicos (en la que se incluye a estos efectos Italia), nórdicos o anglosajones se opta por no contemplar causas de inadmisión de las solicitudes, al margen del sistema de limitaciones restrictivas del derecho de acceso.

Fuera de órbita queda, sin duda, la legislación mejicana que prevé como causa de inadmisión aquellas solicitudes que resulten ofensivas.

3. Las causas de inadmisión en perspectiva autonómica: ¿una réplica mejorada?

²⁴ Aunque sí prevé en su artículo 6.3 que “En el caso de una solicitud de un documento de gran extensión o de un gran número de documentos, la institución podrá tratar de llegar a un arreglo amistoso y equitativo con el solicitante”, que vendría a reconducirse a una suerte de art 18.1 e) atemperado.

Asimismo en el marco de los documentos relacionados con cualquier perjuicio a los procesos de toma de decisiones (artículo 14.1 k LTAIBG), añade una limitación que podría ser equivalente al supuesto de inadmisión que se establece en el apartado b) del artículo 18.1, al denegar el acceso a todo aquel documento que «contenga opiniones para uso interno, en el marco de deliberaciones o consultas previas en el seno de la institución, incluso después de adoptada la decisión», aunque a continuación, vuelve a restringir dicha limitación a que «la divulgación del documento perjudicara gravemente el proceso de toma de decisiones».

²⁵ En *Estudio comparado sobre normativa internacional en materia de derecho de acceso a la información pública*, colección Estudios y documentos, INAP, 2016 (págs. 102 a 105), se puede disponer de un cuadro resumen exhaustivo de las causas de inadmisión en Alemania, Austria, Francia, Bélgica, Italia, Portugal, Dinamarca, Suecia, Finlandia, Canadá, Nueva Zelanda, Argentina, México, Costa Rica, Uruguay y Chile.

Las comunidades autónomas han optado por legislar en su ámbito en relación con esta materia, en los términos que fija la Disposición final octava de la Ley relativa al título competencial²⁶, aprobando sus propias normas de transparencia, con este u otro título²⁷.

La mayoría de las Leyes autonómicas han optado por recoger todas o parte de las causas de inadmisión previstas por el legislador estatal, a veces reproduciendo su literalidad o remitiéndose directamente a la LTAIBG²⁸, a veces con una formulación más alambicada²⁹. Incluso, en algún caso, se ha optado directamente por omitir una relación explícita de causas³⁰.

Existen, no obstante, ciertas particularidades. Algunas comunidades autónomas contemplan causas de inadmisión no previstas en la legislación estatal. Es el caso de

²⁶ La disposición final octava de la Ley relativa al título competencial establece que: “La presente Ley se dicta al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1. 1.ª, 149.1. 13.ª y 149.1. 18.ª de la Constitución. Se exceptúa lo dispuesto en el segundo párrafo del apartado 2 del artículo 6, el artículo 9, los apartados 1 y 2 del artículo 10, el artículo 11, el apartado 2 del artículo 21, el apartado 1 del artículo 25, el título III y la disposición adicional segunda”

²⁷ -Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears.

-Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura.

-Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

-Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja.

-Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

-Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública. Comunidad Autónoma de Canarias.

-Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Comunidad Autónoma de Cataluña.

-Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.

-Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.

-Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.

-Ley 1/2016, de 18 de enero, de Transparencia y buen gobierno, de Galicia.

-Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha.

-Ley 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública. Cantabria.

-Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

-Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés. Principado de Asturias.

-Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid.

²⁸ Es el caso del artículo 16 de la Ley 2/2015, de Valencia, que se remite directamente al art 18 LTAIBG; art 12 de la ley 1/2018, de Cantabria; art 30 de la ley 1/2014, de Andalucía

²⁹ Es el caso, por ejemplo, de la Ley 4/2013, de Extremadura, que en lugar de contemplar en un solo artículo las causas de inadmisión (artículo 21) opta por la remisión normativa, dentro del cuerpo de la propia Ley, en concreto, a las relacionadas como excepciones del ejercicio del derecho de acceso, en el artículo 15.4, que se refiere a las solicitudes que se refieran a la información que se relaciona en el mismo.

³⁰ Es el caso del País Vasco, con la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, cuyo artículo 66.2 c) recoge una referencia genérica a las causas de inadmisión sin explicitarla, cuando dispone que: “ El ejercicio del derecho de acceso a la información pública: número de solicitudes presentadas; número de solicitudes resueltas; plazo medio de resolución; número de solicitudes estimadas totalmente, parcialmente o con oposición de terceras personas; número de solicitudes desestimadas e inadmitidas; causas de estimación parcial o con oposición de terceras personas, de desestimación y de inadmisión; información solicitada con más frecuencia; y perfil de la persona solicitante (tramo de edad, sexo, e idioma utilizado en la solicitud)”.

Extremadura³¹ y Canarias³² que permiten la inadmisión de las solicitudes que afecten a una pluralidad de personas cuyos datos personales pudieran revelarse con el acceso a la petición, en número tal que no sea posible darles traslado de la solicitud en el tiempo establecido para su resolución. Por su parte, Cataluña³³ considera inadmisibles a trámite las solicitudes de información consistentes en consultas jurídicas o peticiones de informes o dictámenes, sin perjuicio de los supuestos de consulta y orientación establecidos por la legislación general del procedimiento administrativo y por las leyes sectoriales. Finalmente, Navarra, incorpora las peticiones de respuestas a consultas jurídicas o las peticiones de elaboración de informes o dictámenes, así como aquellas que se refieran a información que la ley excluya del derecho de acceso³⁴.

En este sentido, al parecer de una parte de la doctrina, no parece constitucionalmente tolerable el establecimiento, por parte de los legisladores autonómicos, de causas de inadmisión adicionales a las dispuestas por la legislación básica del Estado³⁵. De ahí que, desde esta perspectiva, haya podido ser objeto de crítica, por parte de algún sector doctrinal, que la normativa autonómica fije ya no solo reglas sino prácticamente supuestos de nueva redacción, como sucede en la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, con una serie de añadidos como causa de inadmisión que se alejan de la redacción de la LTAIBG, aunque, al margen de la crítica, finalmente se pueda concluir que en la práctica pueda existir mucha equivalencia y pudiera considerarse que esas causas quedan subsumidas en éstas³⁶.

En sentido contrario algunas leyes autonómicas no contemplan determinadas causas de inadmisión previstas en la Ley estatal. Es el caso de la Ley de transparencia de Cataluña³⁷ que elimina las causas del art. 18.1.d) y e) referidas a solicitudes “*dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente*” y

³¹ En relación con el artículo 21.d) de la Ley 4/2013, de 21 de mayo de Gobierno abierto de Extremadura, Concepción Barrero Rodríguez considera en su artículo “Las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información, en particular, la doctrina de las autoridades independientes de transparencia”, *Revista General de Derecho Administrativo* nº 46 (2017), que “(...) su condición de norma anterior en el tiempo a la LTAIBG permite entender desplazada esta disposición por la nueva legislación básica estatal”

³² Artículo 21, Ley 4/2013, de Extremadura, y artículo 43, Ley 12/2014, de Canarias.

³³ Artículo 29, Ley 19/2014, de Cataluña.

³⁴ Artículo 37, Ley Foral 5/2018, de Navarra.

³⁵ Fernández Ramos y Pérez Monguió, 2017:225; Barrero Rodríguez, 2017:3

³⁶ *Inadmisión y necesidad de reelaboración ante el derecho de acceso a la información pública* (2019), Manuel Fernández Salmerón y Javier Sierra Rodríguez, *Revista De Estudios De La Administración Local Y Autonómica* - <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/10581/11453>

³⁷ La Ley 9/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen gobierno de Cataluña, elimina de su artículo 29.1 dos de los motivos de inadmisión establecidos en el artículo 18.1 de la Ley del Estado, los previstos en sus letras d) y e), lo que su Comisión de Garantía del Derecho de acceso a la información pública de Cataluña en la Resolución 46/2017, de 15 de febrero, expresiva de otras muchas en igual sentido, considera respetuoso con las bases estatales, dado que tal eliminación supone la implantación en esta Comunidad de un régimen de acceso a la información más favorable que el previsto en la norma estatal. Así lo recoge Concepción Barrero Rodríguez en su artículo “Las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información, en particular, la doctrina de las autoridades independientes de transparencia” ya citado.

“que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la ley”.

En relación con las causas de inadmisión se puede concluir, por tanto, que la legislación autonómica replica con bastante precisión el modelo básico prefigurado por la ley estatal, sin perjuicio de alguna nota “discordante”, por diferente.

II. ANÁLISIS

1. Regulación actual: una perspectiva crítica

La inadmisión supone la concurrencia de una serie de causas, normativamente previstas, que impiden entrar a conocer del fondo de lo solicitado. La concurrencia de las causas de inadmisión provoca que la solicitud no sea objeto de pronunciamiento en cuanto al fondo. El *“efecto de la inadmisión resulta en la práctica limitador del derecho de acceso por cuanto lo excluye”*, es decir, limita el derecho, pero no porque las causas de inadmisión tengan esa naturaleza, sino porque sus efectos la producen, de ahí que haya que tener presente que cada una de las causas de inadmisión es *“un criterio delimitador del objeto del derecho de acceso”*, pero no un límite en sí mismo.³⁸ Por el contrario, la desestimación implica que la Administración no accede a lo solicitado rechazando de manera razonada las peticiones o pretensiones de parte³⁹.

A la hora de realizar un análisis de las insuficiencias, lagunas o dificultades de interpretación o aplicación que presenta el marco normativo actual una de las críticas más frecuentes a la LTAIBG, en relación con las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública, es la falta de precisión, en unos casos, o la amplitud, en otros, de la que adolece su redacción. Esta inconcreción se manifiesta, principalmente, en el uso de conceptos jurídicos indeterminados para definir la mayor parte de los supuestos que establece, lo que podría suponer dejar abiertas distintas vías para su interpretación.

La importancia y repercusión de las causas de inadmisión como limitación al ejercicio del derecho de acceso a la información explica, sin lugar a dudas, que el CTBG haya desplegado su función interpretativa⁴⁰ en relación con buena parte de los supuestos que contempla⁴¹. En este sentido, el CTBG ha ido evacuando una serie de informes que especifican los criterios para interpretar aquellos extremos de la LTAIBG que responden

³⁸ <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/10581/11453>

³⁹ A propósito de las causas de inadmisión previstas en el artículo 116 de la Ley 39/2015, ver la distinción entre inadmisión y desestimación en Comentarios a la Ley 39/2015, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, Ed Wolters Kluwer, pág 854 y ss.

⁴⁰ De conformidad con lo señalado en el artículo 38.2.a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG) corresponde a la Presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) la adopción de criterios de interpretación uniforme de las obligaciones contenidas en la LTAIBG, atribución que se ve reiterada en el art. 8.2.b) del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto de dicho órgano.

⁴¹ Criterio 3/2016: Causas de inadmisión de solicitudes de información. Solicitud de información repetitiva o abusiva; Criterio 7/2015. Causas de inadmisión de solicitudes de información que requieran para su divulgación una reelaboración; Criterio 6/2015: Causas de inadmisión de solicitudes de información: información auxiliar o de apoyo. https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html

a conceptos jurídicos indeterminados o que precisan del análisis concreto de cada caso, de modo que se aclare el detalle para la correcta aplicación de los contenidos de la Ley⁴².

Esta circunstancia hace que, además, cobre una relevancia especial la labor de los jueces y tribunales en la interpretación y concreción de cada uno de los supuestos de inadmisión y, por tanto, en el adecuado cumplimiento de la Ley de Transparencia por los sujetos llamados a ello.

Los criterios interpretativos del CTBG, valiosos por su carácter informador⁴³, no dejan de ser informes que, sin duda, concurren a formar la voluntad del órgano decisor a la hora de dar cumplimiento a la LTAIBG. Sin embargo, no son vinculantes, y, en definitiva, no constituyen mandatos imperativos para los obligados por la LTAIBG. Ello sin perjuicio de que los tribunales los estén utilizando y aplicando para motivar sus sentencias por lo que, a la postre, puede concluirse que se les están dando valor de doctrina.

Cada uno de los criterios interpretativos que el CTBG ha ido estableciendo respecto de las causas de inadmisión resume, de alguna manera, tanto los problemas que genera su redacción e interpretación para los aplicadores, como las posibles soluciones destinadas a su correcta aplicación por parte de las autoridades llamadas a invocarlos, siempre con la finalidad de atender el fin principal de la Ley, esto es, dar acceso a los ciudadanos a la información que requieren sobre la actuación de los poderes públicos.

Por eso cobra sentido, en este punto, analizar sucintamente las causas de inadmisión de manera crítica identificando los problemas o lagunas que presentan cada una de ellas desde el punto de vista jurídico y práctico, es decir, tanto desde la perspectiva de los solicitantes de información como de los obligados a proporcionarla, para apuntar las posibles soluciones que puedan barajarse a la luz de la práctica desarrollada durante los años de vigencia de la Ley, de los criterios interpretativos producidos por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y los órganos autonómicos de naturaleza análoga y de la jurisprudencia:

a) Las que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general⁴⁴.

En realidad esta causa contiene dos supuestos diferentes⁴⁵:

- El primero se refiere a la información “*en curso de elaboración*” que, según el CTBG⁴⁶, es aquella de la que no se dispone en el momento preciso de solicitarla

⁴² <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/10581/11453>

⁴³ Así los califica M.^a Concepción Campos Acuña, en su artículo “Criterios interpretativos del CTBG. Un elemento informador en la aplicación de la Ley de Transparencia”, publicado en El Consultor de los Ayuntamientos, N° 24, 2016, pág. 2930.

⁴⁴ Resoluciones del CTBG: R/0583/2018 y R/0635/2018

⁴⁵ Así Concepción Barreiro Rodríguez en “Las causas de inadmisión ...”, op. cit.

⁴⁶ Entre otras, por más recientes, R/ 0583/2018, de 27 de diciembre de 2018; R/ 0635/2018, de 25 de enero de 2019.

por estar en fase de elaboración, preparación o creación, por lo que no puede ser puesta a disposición materialmente. Lo que debe estar en curso de elaboración es la información solicitada, no así el procedimiento del que forme parte, en su caso. Es decir, no puede confundirse información en curso de elaboración con expediente en desarrollo o tramitación⁴⁷.

- Por lo que se refiere a la información “en curso de publicación general” ha dado lugar a diversidad de interpretaciones doctrinales. Y no tanto por la determinación de qué ha de entenderse por “en curso” para el caso de la publicación general, sino por la falta de concreción del medio y el plazo en el que la información ha de ser objeto de publicidad ya que, de otro modo, siendo cierto que concurre la causa de inadmisión, estando la información pendiente de publicidad por las razones que sean, el derecho a acceder a la información quedaría vacío de contenido. Más aún cuando la información de que se trate no sea de publicidad obligatoria, con una periodicidad o fecha establecida previamente⁴⁸.

En ambos casos, elaboración y publicación, cabría precisar la obligación indicando en la resolución de inadmisión por concurrencia de esta causa las condiciones que han de darse para que la información pueda elaborarse, en su caso, y el plazo estimado necesario para la elaboración de la información solicitada, atendiendo a las circunstancias concurrentes y el medio en el que se procederá a la publicación de la información solicitada y el plazo máximo o estimado en el que se prevé o está previsto llevar la publicación a cabo según los casos⁴⁹.

b) Las que versen sobre 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 administrativas⁵⁰.

En su criterio CI/006/2015, de 12 de noviembre, el CTBG ha dejado indicado qué debe entenderse por “información de carácter auxiliar o de apoyo”, con independencia de la enumeración ejemplificativa que realiza el art. 18.1 b). Así, se precisan las circunstancias que se han de dar para que una documentación pueda ser considerada como

⁴⁷ R/01777/2018

⁴⁸ En este sentido la Sentencia 105/2017, de 17 de octubre de 2017, dictada por el Juzgado central de lo contencioso-administrativo nº 7 de Madrid en el PO 35/2016 indica que: “(...) la circunstancia de que la información solicitada deba ser objeto de publicidad activa o, incluso, necesariamente publicada en un boletín oficial, no puede nunca obstar a la estimación de una solicitud de acceso a la información si, de hecho, no ha sido objeto de publicación por alguna de esas formas;”.

⁴⁹ Se trata de trasladar a la LTAIBG fórmulas ya ensayadas en la legislación sectorial, caso de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente; o en algunas disposiciones autonómicas de transparencia, caso de la Ley 19/2014, de transparencia catalana donde se fija un plazo para que esté publicada.

⁵⁰ Criterio interpretativo CTBG C1/006/2015, causas de inadmisión de solicitudes de información: información de carácter auxiliar o de apoyo.

tal, a efectos de justificar la aplicación de esta causa de inadmisión: 1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad; 2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración final; 3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud; 4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento; 5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

En todo caso, lo relevante, el carácter auxiliar de los documentos no es una cuestión “*ad nominem*” sino que, por el contrario, se trata de que sea información que no sea trascendente para la formación de la voluntad pública del órgano “es decir, que sea relevante para la toma de decisiones públicas, y su aplicación”.

Respecto de esta causa, no parece que en la práctica, de acuerdo con los datos estadísticos, se esté produciendo una interpretación extensiva que amenace con dejar vacío de contenido el derecho de acceso a la información pública ya que, a la vista de los criterios imperantes, el margen de apreciación sobre el carácter auxiliar o de apoyo de la documentación pública queda, francamente, restringido.

c) Las relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración⁵¹.

Sin duda, el concepto de “*reelaboración*” es uno de los más controvertidos desde el punto de vista de su determinación y alcance a la hora de su aplicación. No en vano es una de las causas más aplicadas para resolver en sentido negativo las solicitudes de acceso a la información. Si bien puede considerarse una causa “*en sí misma razonable y plenamente aceptable*”⁵² su correcta aplicación pasa por la definición o, más precisamente, concreción de la misma.

Precisamente, para aquilatar su definición y concretar su aplicación, el CTBG dictó, el 12 de noviembre de 2015, el criterio interpretativo 7/2015 sobre causas de inadmisión de solicitudes de información relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración. Para el desarrollo del criterio, el CTBG parte de la conceptualización de la información pública llevada a cabo en el artículo 13 LTAIBG, para diferenciarla a continuación de sus componentes, como son los datos y los documentos. Así, argumenta dicha instancia de garantía que, la información debe comprender necesariamente un mínimo de elaboración a partir de los datos y documentos existentes, por lo que no se incurre en el supuesto de inadmisión cuando se requiere la “mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos”. Por tanto, de acuerdo con el CTBG, la reelaboración “supone un nuevo tratamiento de la información”. La reelaboración ha de basarse en elementos objetivables de carácter

⁵¹ Criterio interpretativo CTBG C1/007/2015, causas de inadmisión de solicitudes de información: relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

⁵² En estos términos se refiere Concepción Barreiro Rodríguez en “Las causas de inadmisión (...)” opus cit.

organizativo, funcional o presupuestario debidamente motivados. No debe confundirse con otros supuestos como el volumen o la complejidad de la información solicitada, la inclusión de datos personales susceptibles de acceso parcial o de “anonimización” o el acceso parcial a la información, contemplados en los artículos 20.1, 15.4 y 16 de la LTAIBG que no suponen causas de inadmisión en sí mismos.

El CTBG apunta en la siguiente dirección para entender cuándo se está en un supuesto de reelaboración: a) que la información haya de elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información; b) cuando el organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada⁵³.

Se deduce fácilmente que la mera concurrencia del primer requisito no es, en sí mismo, motivo suficiente para aplicar esta causa automáticamente puesto que a pesar de la dispersión de la información ésta puede estar perfectamente disponible y explotable a los efectos de facilitarla. Sí concurriría la reelaboración cuando estando dispersa en diversas fuentes sea preciso tratarla para dar acceso a la misma en un soporte legible independiente de las fuentes que la contienen originalmente. Más complicado es que no pueda aplicarse esta causa de inadmisión si se da la segunda circunstancia, relativa a la inadecuación o insuficiencia de medios que hagan imposible proporcionarla.

La adecuada y suficiente motivación cobra especial relevancia a la hora de aplicar esta causa de inadmisión. Y solo a la vista de la misma puede concluirse que realmente resulta imposible proporcionar la información solicitada en sus términos.

¿Es compatible la invocación de esta causa de inadmisión con la denegación parcial, es decir, con la posibilidad de proporcionar aquella de la que dispone el organismo requerido en forma distinta a la solicitada?, ¿Se estaría incumpliendo el deber de transparencia por parte del obligado? Apelando al principio de posibilismo, y sin perjuicio del deber de los poderes públicos de adoptar las medidas precisas para poder atender a las obligaciones establecidas en la Ley, proporcionando la información pública susceptible de ser dada en los términos previstos en la misma, sería positivo considerar el factor de posibilismo en relación con la reelaboración evitando los maximalismos con resultado denegatorio de la información y promoviendo el posibilismo, con resultados parciales, pero positivos para el solicitante.

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

El CTBG no ha emitido criterio interpretativo sobre esta casusa.

⁵³ En este sentido el artículo 16 de la Ley 2/2015 de transparencia valenciana perfila el concepto de reelaboración disponiendo que no concurre cuando: “la información pueda obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente”.

Llama la atención su propia configuración como causa de inadmisión en términos tan taxativos de cara al solicitante. Sin embargo, atempera esta situación establecer, en el mismo precepto, la obligación de ofrecer al ciudadano la información precisa para poder reconducir su solicitud de cara a la obtención de la solicitada⁵⁴.

La redacción de este supuesto incurre en una cierta contradicción con el apartado 2 de este mismo artículo. Difícilmente puede indicarse el órgano competente en la resolución denegatoria por concurrir la causa de inadmisión del 18.1 d) para posteriormente indicar quién puede ser el competente para resolver.

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

Esta causa está cuajada de conceptos jurídicos indeterminados. De hecho, en realidad más que una causa pudiera parecer que este supuesto incluye tres:

- Las solicitudes de información “manifiestamente repetitivas”
- Las que tienen “carácter abusivo”
- Las solicitudes que tengan un carácter no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley.

La letra e) del artículo 18.1 ha sido objeto de interpretación aclaratoria por parte del CTBG⁵⁵, aunque llama la atención que en el asunto del informe solo aparecen mencionadas las solicitudes de información repetitivas o abusivas, dando a entender que abusiva es sinónimo de no justificada con la finalidad de transparencia de la Ley.

El CTBG explicita que, las solicitudes manifiestamente repetitivas son aquellas en las que se dice o resuelve algo que ya se ha dicho o resuelto anteriormente de manera manifiesta. No por el hecho de presentarlas la misma persona en relación con la misma información pero respecto a periodos distintos de tiempo⁵⁶.

⁵⁴ En la redacción final de esta causa de inadmisión fue determinante la valoración que realizó en su dictamen 707/2012 el Consejo de Estado advertir que: “Ciertamente, no parece lógico admitir que el acceso a la información incluida en una solicitud pueda impedirse con la sola invocación de la falta de conocimiento del órgano competente para conocer de dicha solicitud. Ello podría, en hipótesis, llevar a un uso abusivo e injustificado de esta causa de inadmisión, cercenándose con ello el ejercicio de un derecho constitucionalmente reconocido y trasladando además al ciudadano las consecuencias negativas que la complejidad organizativa de las Administraciones Públicas contemporáneas puede implicar. A fin de evitar este tipo de situaciones, debería añadirse a esta letra un inciso en cuya virtud se obligará en todo caso al órgano que acuerde la inadmisión a indicar en la resolución la instancia a la que, en su caso, a su juicio, podría dirigirse la solicitud.”

⁵⁵ Criterio interpretativo CTBG, C/003/2016, causas de inadmisión de solicitudes de información: solicitud de información repetitiva o abusiva.

⁵⁶ Concepción Barrero Rodríguez en su artículo “Las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información; en particular, la doctrina de las autoridades independientes de transparencia”, publicado en el número 46 de la Revista General de Derecho Administrativo (2017): Los organismos autonómicos de transparencia comparten la interpretación de esta causa de inadmisión que efectúa el Consejo estatal(132), si bien, como es el caso concretamente del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía,

En concreto, señala que una solicitud será *manifiestamente repetitiva cuando de forma patente, clara y evidente:*

- *Coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y hubiera sido rechazada por aplicación de alguno de los límites del artículo 14 a 15 de la LTAIBG o por concurrir alguna causa de inadmisión en los términos del artículo 18.*

En todo caso, la repuesta debe haber adquirido firmeza por el transcurso de los plazos de reclamación o recurso contencioso-administrativo sin que estos se hubieran interpuesto o cuando, habiéndose presentado, hubieran sido definitivamente resueltos y la denegación o inadmisión hubiese sido avalada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno u órgano autonómico equivalente competente o por el órgano judicial correspondiente.

- *Coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y, habiéndose admitido a trámite, se hubiera ofrecido ya la información sin que hubiera existido ninguna modificación real o legal sobre los datos en su momento ofrecidos. En estos casos, deberá justificarse adecuadamente la ausencia de modificación de los datos inicialmente ofrecidos.*
- *El solicitante o solicitantes conocieran de antemano el sentido de la resolución por habersele comunicado en un procedimiento anterior por el órgano informante.*
- *Coincidan con otra u otras dirigidas al mismo órgano en periodos de tiempo inferiores a los plazos de tramitación legalmente previstos, de tal forma que las solicitudes presentadas previamente no hubieran finalizado su tramitación.*
- *Cuando fueran de respuesta imposible, bien por el contenido o por razones de competencia y así se hubiera notificado y justificado al solicitante de información.*

Para mayor claridad, pueden tenerse en cuenta las siguientes reglas complementarias:

- *Cuando se trate de peticiones cuyo texto sea coincidente, habrá de tenerse en cuenta que, en ningún caso, la concurrencia de varios demandantes solicitando una misma información ha de considerarse reiterativa por la simple coincidencia del texto, que puede deberse a la aprobación de modelos, formularios o plantillas*

intentan avanzar en la delimitación de reglas que faciliten su aplicación, garantía, a su vez, de seguridad jurídica. Así su Resolución 37/2016, de 1 de junio, determina que a “la hora de enjuiciar si las solicitudes reúnen tal condición es preciso tomar en consideración y valorar los siguientes criterios: un criterio subjetivo, puesto que la petición de información debe ser formulada por el mismo solicitante y ha de ser dirigida al mismo sujeto obligado; un criterio objetivo, ya que la solicitud ha de ser idéntica o sustancialmente similar a otra formulada con anterioridad; un criterio cronológico, toda vez que el tiempo transcurrido entre la contestación dada a la previa petición de información y la nueva solicitud puede ser relevante desde el punto de vista de la actualización de la información, decayendo el carácter repetitivo de la misma, y, por último, para que pueda apreciarse el carácter manifiestamente reiterativo de una solicitud, es necesario que la formulada con anterioridad haya generado una respuesta expresa de la entidad a la que se pide la información (sea o no denegatoria), o, en caso de silencio, que el solicitante haya reclamado contra la resolución presunta y se haya resuelto la reclamación por este Consejo o por la jurisdicción contencioso-administrativa”.

facilitadoras del ejercicio de derecho de acceso individual respecto a cuestiones que pueden afectar a una o varias personas o bien a colectivos. En estos casos, es obligatorio considerar cada peticionario individualmente.

- *Si la petición es colectiva y entre los que la suscriben hubiera uno o varios peticionarios que ya hubieran presentado anteriormente una solicitud susceptible de ser considerada reiterativa de acuerdo con los supuestos arriba mencionados, solamente se aplicara la causa de inadmisión a dicha o dichas personas, continuando la tramitación respecto al resto.*
- *Hay que tener en cuenta que, por tratarse de un acto que pone fin al procedimiento, la respuesta a la solicitud habrá de ser motivada. La motivación incluirá la referencia a la respuesta o respuestas anteriores de las que trae causa la decisión de inadmitir.*

Respecto a las solicitudes de carácter abusivo, indica que *hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa:*

a) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho, y

b) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.

Así, una solicitud puede entenderse abusiva cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:

- *Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: "Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites norma/es del ejercicio de un derecho".*
- *Cuando, de ser atendida, requiriera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos*
- *Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.*
- *Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.*

El CTBG resulta muy esclarecedor, aunque, paradójicamente, adolece de la falta de precisión achacable a la propia definición de la causa que realiza la Ley. Remitirse a la intención del autor para apreciar su concurrencia o a la atención justa y equitativa del trabajo, o a la buena fe del solicitante requiere, sin duda, de un esfuerzo de justificación

extra. Para apreciar la concurrencia de este supuesto, por tanto, resulta determinante la motivación de la denegación.

2. Las causas de inadmisión en cifras: un análisis revelador de su trascendencia práctica.

El análisis de datos relativos a las causas de inadmisión es revelador de la importancia relativa que éstas tienen en la práctica, tanto para quienes demandan información al amparo de la LTAIBG como para quienes tienen que cumplir la Ley y proporcionar la información solicitada⁵⁷.

Si tomamos como referencia las solicitudes de acceso destinadas a la AGE⁵⁸ nos encontramos con que de las 53.512 formuladas desde la entrada en vigor de la LTAIBG. Según los datos que recoge el cuadro relativo a “inadmisión por causa” el 20,98 % de las mismas (11.226) han sido rechazadas por concurrir, inicialmente, alguna o varias de las causas de inadmisión⁵⁹.

⁵⁷ Boletín estadístico del portal de la transparencia de la AGE, incluido julio de 2022; datos relativos al ejercicio del derecho de acceso a la información pública, recoge el periodo comprendido desde diciembre de 2014 a la fecha de publicación. Se ha optado por la remisión a los recogidos en este portal por ser el que abarca el mayor periodo de tiempo, desde 2014, de todos los portales de transparencia conocidas. Y por referirse a las causas contempladas en la norma cuyo análisis nos ocupa directamente.

⁵⁸ La referencia temporal de las estadísticas manejadas abarca hasta el 31 de julio de 2022.

⁵⁹ Si atendemos a los datos publicados en otros portales oficiales de transparencia, correspondientes al ámbito autonómico, local o institucional, observamos que los porcentajes que representan las causas de inadmisión respecto del total de solicitudes de acceso formuladas es el siguiente:

- Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid
(https://datos.comunidad.madrid/catalogo/dataset/registro_solicitudes_reclamaciones_transparencia)
Recoge datos desde enero de 2020 hasta el 3 de octubre de 2022. Se relacionan un total de 3388 solicitudes y reclamaciones en el ámbito de transparencia, de las cuales 482 (el 14'2%) han sido rechazadas por causas de inadmisión (2 inadmisión por Disposición Adicional 1ª.1; 12 inadmisiónes por Disposición Adicional 1ª.2; 243 inadmisiónes por estar en curso de elaboración o publicación general -art. 18.1.a-; 27 inadmisiónes por ser información de carácter auxiliar o de apoyo -art.18.1.b-; 64 inadmisiónes por reelaboración -art.18.1.c-; 40 inadmisiónes por incompetencia -art.18.1.d-; y 94 inadmisiónes por ser repetitiva o carácter abusivo -art.18.1.e-)
- Gobierno Abierto de Navarra
(<https://gobiernoabierto.navarra.es/es/transparencia/solicitud-informacion-publica>)
Recoge datos desde enero de 2017 hasta el 5 de octubre de 2022. Presenta un total de 1807 solicitudes, habiendo sido resueltas hasta el momento 1732 solicitudes, de las cuales 171 (9'9%) han sido rechazadas por inadmisión. No se especifican las causas.
- Transparencia Junta de Andalucía
(<https://www.juntadeandalucia.es/organismos/transparencia/conoce-transparencia/estadisticas.html>)
Recoge datos desde junio de 2015 hasta diciembre de 2021 (último informe). El total de expedientes tramitados es de 11980, habiendo sido resueltas hasta el momento 11519 solicitudes, de las que han sido inadmitidas el 25'1% de las solicitudes No se desglosan las causas.
- Transparencia Banco de España
(<https://www.bde.es/bde/es/secciones/sobreebanco/Transparencia/datos-del-derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica-d2cf07a7bb8f771.html>)
Datos 2016-2021: 225 solicitudes de las cuales 27 inadmitidas, lo que supone un 12%.
- Transparencia Ayuntamiento de Sevilla
(<https://www.sevilla.org/transparencia/derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica>)

Sin embargo, en realidad, el total de solicitudes inadmitidas por concurrir una o varias de las causas previstas en el artículo 18 de la Ley es de 7.438, lo que supone un 13,9% del total de las solicitudes formuladas⁶⁰. El resto, 3.788, hasta completar la cifra de 11.226 incluye los supuestos a que se refiere la Disposición adicional primera en sus apartados 1 y 2, así como otros. Estas últimas representan un 33,75% respecto del total de las formuladas.

Resulta, igualmente, de gran interés conocer cómo se distribuyen, por causas⁶¹, el total de expedientes inadmitidos⁶²:

Inadmisiones por causa	Número	Porcentaje
Art. 18.1	733	6,53%
Art. 18.1 a	874	7,79%
Art. 18.1 b	370	3,30%
Art. 18.1 c	1.173	10,45%
Art. 18.1 d	2.442	21,75%
Art. 18.1 e	1.846	16,44%
D.A 1ª 1	1.341	11,95%
D.A.1ª 2	2.293	20,43%
Otros	154	1,37%
Total	11.226	100,00%

Datos 2017-2021: 299 solicitudes de las cuales inadmitidas 7, lo que representa 2'3%.

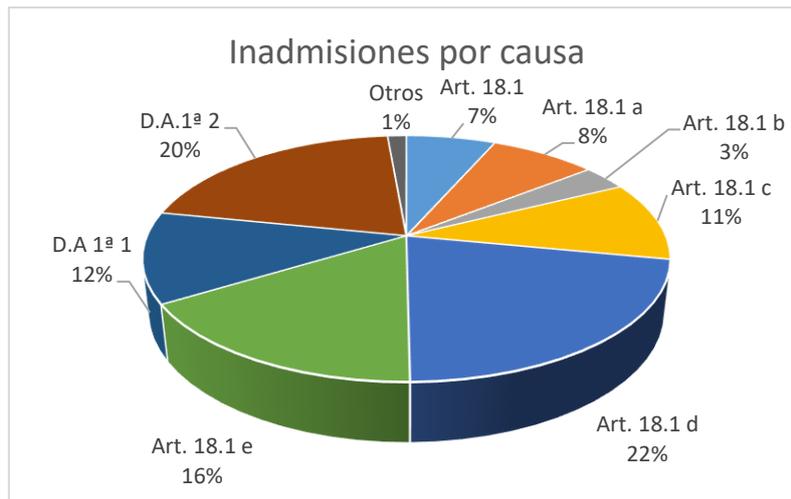
⁶⁰ De ellas:733 corresponden al art.18.1: 9'85%; 874 corresponden al art.18.1.a: 11'75%; 370 corresponden al art.18.1.b: 4'97%; 1173 corresponden al art.18.1.c: 15'77%; 2442 corresponden al art.18.1.d: 32'83%; 1846 corresponden al art.18.1.e: 24'82%.

⁶¹ Tal y como se aclara en el portal de transparencia, el artículo 18.1 LTAIBG se refiere a solicitudes en las que concurren varias causas. Y "Otros" se refiere a: otras causas de inadmisión como procedimiento judicial, solicitudes improcedentes, otras inadmisiones.

La Disposición adicional primera 1, se refiere a solicitudes de información de interesados en un procedimiento administrativo en curso sobre documentos que se integren en el mismo. Criterio CTBG 8/2015, de Aplicación DA 1ª sobre regulaciones especiales del derecho de información.

La Disposición adicional primera 2 se refiere a solicitudes de información con un régimen específico de acceso a la información. Criterio CTBG 8/2015, de Aplicación DA 1ª sobre regulaciones especiales del derecho de información.

⁶² Se incluyen en el total de expedientes inadmitidos los relativos a la Disposición adicional primera párrafo 1, párrafo 2 y otros. La razón de la consideración de éstas causas como de inadmisión equiparándolas a las contempladas en el artículo 18 de LTAIBG es de naturaleza procedimental, ya que, en definitiva, su concurrencia en la solicitud de acceso a la información formulada por el solicitante culminará en una resolución (artículo 20 de la LTAIBG) denegando el acceso, total o parcialmente, en los términos previstos en el apartado 2 del citado artículo 20, relativo al deber de motivación de las resoluciones denegatorias, las que conceden el acceso parcialmente o a través de una modalidad distinta a la solicitada y las que permitan el acceso cuando haya habido oposición de un tercero.



Que, en el ámbito de la AGE, casi el 14%⁶³ de las solicitudes de acceso a la información sea objeto de denegación por la aplicación de una causa de inadmisión justificada, sin duda, la necesidad de la labor interpretativa del CTBG y las autoridades de transparencia autonómicas. Sin perjuicio de los pronunciamientos judiciales.

Tomando como base los datos de la AGE, por ser el portal que contiene una referencia temporal más amplia y, evidentemente, por referirse a las causas de la Ley cuyo análisis nos ocupa, las causas que producen más resoluciones denegatorias por su concurrencia en relación con la información solicitada son las previstas en las letras d), e) y c) del artículo 18 LTAIBG, por este orden.

Llama la atención que la primera de ellas, la relativa a las solicitudes dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el órgano competente, supone un 22 % del total. Sin embargo, esta causa no debería traducirse, necesariamente, en que el solicitante de información no termine accediendo a la solicitada, una vez que se reconduzca la solicitud al competente por razón de la materia.

En el segundo caso, la que recoge la letra e), las manifiestamente repetitivas, o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de la Ley, suponen un 16 %. Sin duda, en esta cifra se incluyen tanto aquellas solicitudes que no se ajustan al objeto de la Ley, de acuerdo con la definición que de información pública realiza el artículo 13 de la misma, como aquellas otras en las que se pone de manifiesto la insuficiencia de medios, de todo tipo, de los sujetos obligados por la Ley en el ejercicio y desarrollo de sus competencias, digamos, ordinarias.

Y respecto a la tercera, la prevista en el artículo 18.1 c) LTAIBG, es decir, aquellas en las que se hace preciso una labor previa de “reelaboración”, que suponen un 11% en el ámbito AGE, presenta una doble circunstancia que, probablemente, explica la ‘invocación de esta causa para no admitir la solicitud de información. Por un lado, nos

⁶³ Este porcentaje es de un 13,8% en el caso de la Comunidad autónoma de Madrid; un 10% en el caso de Navarra; un 24,5% en el caso de Andalucía; 2,4% Ayuntamiento de Sevilla; 2,4 % Banco de España.

encontramos con la presencia de un concepto jurídico indeterminado en la definición de la misma, la “reelaboración”, que tanto el CTBG como la jurisprudencia se han encargado de ir precisando, contribuyendo, sin duda, a que los obligados a cumplir la Ley sean más restrictivos a la hora de aplicarla, acotando su margen de interpretación. Por otro lado, este supuesto de inadmisión es revelador, una vez más, de la realidad organizativa desde el punto de vista de su funcionamiento, su digitalización o de la dotación de medios con que cuentan las organizaciones públicas para atender la gestión documental en el ejercicio ordinario de sus funciones. La mayoría de las veces la información habrá de ser reelaborada porque, en su momento, no fue objeto del correspondiente tratamiento documental previo por parte de las organizaciones en su quehacer cotidiano con la perspectiva de su difusión posterior en caso de ser requerida. Y ello no es necesariamente imputable a la desorganización o la desidia. En la mayor parte de los casos lo es a la insuficiencia de los recursos materiales o personales. O a otras circunstancias objetivas que, sin duda, deben ser convenientemente ponderadas y motivadas en relación con cada solicitud. Y, sobre todo, solventadas para poder atenderlas⁶⁴.

El análisis de estos datos, en definitiva, pone de manifiesto que es preciso introducir las mejoras que resulten necesarias para contribuir a que los obligados por la Ley dispongan de todos los recursos necesarios, tanto interpretativos como organizativos, para cumplir sus obligaciones de transparencia.

III. CAMBIO DE PARADIGMA EN LA NUEVA LEY

El diagnóstico realizado nos lleva a considerar la supresión del actual artículo 18 de la Ley.

La propuesta de supresión se fundamenta en la necesidad de adaptar la legislación española a las previsiones contenidas en esta materia por el Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a documentos públicos, que supone un punto de inflexión en la conceptualización de las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a documentos públicos. A diferencia del tratamiento previsto para los límites al derecho de acceso, contenido en los artículos 14 y 15 de la LTAIBG, que por su parte sí recogen los límites internacionalmente reconocidos frente a este derecho (al suponer un perjuicio para determinados bienes jurídicos o al afectar a la protección de datos de carácter personal), en el caso de las causas de inadmisión conviene acogerse a la tendencia recogida en este instrumento internacional que, aunque pendiente de ratificar por el Reino de España, pasará a integrarse, más pronto que tarde, en nuestro ordenamiento jurídico.

Se propone además que esta supresión vaya acompañada de una modificación del artículo 19 de la actual Ley de transparencia referido a la tramitación de las solicitudes de información, para incorporar al mismo las previsiones del art. 5.5 del Convenio del Consejo de Europa para los supuestos en los que una solicitud es “*demasiado imprecisa*”

⁶⁴ En este sentido resulta particularmente interesante el diagnóstico de la situación de las organizaciones que forma parte de la tercera ponencia del Grupo de trabajo para la reforma de la LTAIBG, sobre publicidad activa (artículos 5 a 11 de la LTAIBG), páginas 2 y 3, a cargo de José A. Garmón y Miguel Loya.

o es “*manifiestamente poco razonable*”, supuestos a los que cabe reconducir en buena medida algunas de las causas de inadmisión actualmente previstas en el artículo 18 LTAIBG.

En definitiva, el fundamento de esta propuesta de supresión del actual artículo 18 de la LTAIBG se basa en que desde el momento en que puede considerarse que las causas de inadmisión previstas en el mismo pueden ser reconducibles a las previsiones del artículo 5.5 del Convenio del Consejo de Europa (solicitud “*demasiado imprecisa*” / solicitud “*manifiestamente poco razonable*”), o a otros preceptos de éste, se considera que no resulta necesario mantener el contenido del actual artículo 18 de la Ley.

Sentado lo anterior, se pasa a detallar a continuación cómo se entiende que podrían ser reconducidas a las previsiones del Convenio del Consejo de Europa cada una de las actuales causas de inadmisión del artículo 18 de la Ley de transparencia.

1. La causa de inadmisión motivada por el concepto de “*información que esté en curso de elaboración o de publicación general*” del art 18.1.a de la LTAIBG, podría reconducirse al concepto de “*documentos públicos*” del art 1.2.b) del Convenio del Consejo de Europa por entenderse que la información en curso de elaboración es información aún no existente.

De esta forma, podría eliminarse la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1.a) de la Ley de transparencia, entendiéndose que podrán inadmitirse aquellas solicitudes que no respondan al concepto de “*información pública*” ya previsto en la propia LTAIBG según el cual, de acuerdo con el artículo 13, “*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*”

Así, si la información solicitada no obra todavía en poder de la Administración por tratarse de documentos todavía no existentes o en curso de elaboración, puede procederse a constatar este extremo en la resolución del procedimiento, finalizando el mismo en estos términos, es decir, inadmisión por aplicación del art. 13 LTAIBG.

2. La causa de inadmisión motivada por el concepto de “*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*” del art. 18.1.b de la Ley de transparencia, podría reconducirse igualmente al citado artículo art 1.2.b) del Convenio del Consejo de Europa, concretamente al concepto de documento público en lo que se refiere a “*informaciones registradas o archivadas*”.

En este sentido, podría eliminarse la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1.b) de la Ley de transparencia, siempre y cuando el concepto de información pública del artículo 13 LTAIBG se precise para señalar que no tendrá carácter de información pública aquella que tenga carácter auxiliar o de apoyo. Para ello, la definición de la información de carácter auxiliar y de apoyo, en sentido

coincidente con la interpretación que el CTBG ha hecho de la misma, podría incorporarse al artículo de definiciones.

3. La causa de inadmisión motivada por el concepto de *“información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”* del art. 18.1.c) de la Ley de transparencia podría reconducirse al contenido del citado art. 5.5 del Convenio del Consejo de Europa sobre información *“manifiestamente poco razonable”*.
4. La causa de inadmisión motivada por el hecho de tratarse de solicitudes *“Dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente”* del art. 18.1.d) de la Ley de transparencia, podría reconducirse a las previsiones del art. 5.2 del Convenio del Consejo de Europa, en el que se establece que: *“si la autoridad pública no está en posesión del documento público solicitado o si no está autorizada para tramitar dicha solicitud, orientará la solicitud o al solicitante, en la medida de lo posible, hacia la autoridad pública competente”*

Esta referencia de alguna forma ya está prevista en el art. 18.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre según el cual: *“En el caso en que se inadmita la solicitud por concurrir la causa prevista en la letra d) del apartado anterior, el órgano que acuerde la inadmisión deberá indicar en la resolución el órgano que, a su juicio, es competente para conocer de la solicitud”*

Como se señalará en el apartado de propuestas se propone trasladar estas previsiones, con la redacción que se propone en el apartado correspondiente de las propuestas, al actual art. 19 de la Ley, relativo a la tramitación del procedimiento de acceso, o en su caso, al artículo que desde el punto de vista sustantivo y sistemático regule la tramitación del procedimiento de acceso..

5. La causa de inadmisión motivada por el concepto de solicitudes *“Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”* del art. 18.1.e) de la Ley de transparencia, podría reconducirse al concepto de petición *“manifiestamente poco razonable”* previsto en el art. 5.5 del Convenio del Consejo de Europa, previsión que, como se señalará más adelante, se propone incorporar a un nuevo apartado del actual art. 19 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, sobre tramitación de las solicitudes de acceso a la información pública o al artículo que desde el punto de vista sustantivo y sistemático regule la tramitación del procedimiento de acceso.

Para concretar cuáles serían las solicitudes que podrían considerarse como *“manifiestamente poco razonables”*, podría incluirse una definición en el artículo referido a las definiciones, a partir de una síntesis de los actuales criterios interpretativos del CTBG 7/2015, de 12 de noviembre de 2015 (información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración) y 3/2016, de 14 de julio de 2016 (solicitud de información repetitiva o abusiva).

C. PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN Y DE NORMA QUE DEBE CONTENERLAS

De acuerdo con lo manifestado a lo largo del documento, se realizan las siguientes propuestas:

PROPUESTA 1ª, artículo 17. Solicitud de acceso a la información.

Se propone la separación del actual artículo 17 en dos artículos relativos a la solicitud de acceso a la información:

a) Artículo X. La solicitud de acceso a la información.

1. Toda persona natural o jurídica tiene el derecho de acceso a la información de presentar una solicitud de acceso a la información.
2. La solicitud deberá contener:
 - a) Un nombre y una dirección de contacto, postal o de correo electrónico, a efectos comunicaciones. El solicitante puede ofrecer, de forma opcional, un número de teléfono para permitir un contacto más eficaz.
 - b) La información que se solicita.
3. El solicitante podrá pedir el formato en el que prefiera acceder a la información solicitada.
4. En la solicitud no será necesario especificar la normativa de acceso aplicable.
5. El solicitante podrá indicar el órgano o entidad que crea que tiene la información.

Propuesta particular CA – apartado 2.a):

Se propone mantener la obligación de identificación del solicitante, tal y como aparece en la regulación actual.

Motivación:

En relación con la ausencia de identificación oficial se considera que opera en perjuicio de los derechos del solicitante por las siguientes razones:

1. La Ley 39/2015, de 1 de octubre que regula el procedimiento administrativo común tiene carácter básico, de acuerdo con la Disposición adicional primera. Por tanto, en esta materia rige lo previsto en la Ley 39/2015, donde no se contempla la solicitud en la que no aparezca correctamente identificado el solicitante.
2. En este sentido debe velarse por garantizar la coherencia sistemática con lo previsto en el artículo 3 de la ley 39/2015 relativa a la capacidad de obrar (objeto ponencia 4).

3. Desde el punto de vista de las garantías y derechos de solicitante de información, en cuanto parte identificada de un procedimiento, le asisten todos los derechos que pueda contemplar la Ley de transparencia, además de aquellos que le corresponden por la Ley de procedimiento (de aplicación supletoria) como son los previstos en el artículo 53 de la norma citada relativo a los derechos de los interesados en el procedimiento administrativo, y el de acceso a la información lo es. Entre ellos: a conocer el estado de tramitación del procedimiento. Imposible de invocar si no hay una identificación previa que le vincule con la solicitud que ha formulado.
4. Asimismo, se pierde la garantía jurídica que supone la notificación personal.
5. Y sobre todo, el derecho a interponer el correspondiente recurso respecto de la resolución notificada en respuesta a su solicitud, como interesado en el procedimiento, tanto en vía administrativa como en sede judicial.
6. En definitiva, de acuerdo con la normativa actual que rige en materia procedimental en el derecho español no cabe, como regla general, la solicitud sin identificación oficial (a excepción de ámbitos relacionados con ilícitos penales o administrativos contemplados en determinada legislación sectorial, como, p. e. la tributaria o urbanística) pero es que, además, en este caso, es menos garantista para el solicitante por todo lo expuesto.

b) Artículo X: Presentación de la solicitud.

1. La solicitud podrá presentarse de forma presencial ante cualquier oficina o registro público, por teléfono, por correo postal, correo electrónico u otro medio de comunicación establecido por la entidad pública receptora de la solicitud. También se podrá presentar de forma telemática mediante formularios disponibles en las páginas web de los sujetos obligados, portales oficiales y plataformas de la sociedad civil.
2. Todos los sujetos obligados deberán indicar en sus páginas web, en forma clara, con un vínculo en la página principal, las opciones de presentación, asegurando como mínimo la posibilidad de hacerlo de forma presencial, correo postal o la presentación de solicitudes por correo electrónico.

Esta obligación se extiende a personas jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas, quienes deberán indicar claramente en su sitio web cómo y dónde presentar una solicitud.

3. Todos los sujetos obligados tienen la obligación de indicar en sus sitios web los datos de contacto de la unidad de información y, al menos, la persona responsable del acceso, incluyendo información sobre cómo contactar al sujeto obligado para recibir ayuda en la presentación de la solicitud.

4. El solicitante podrá dirigirse a las Administraciones Públicas en cualquiera de las lenguas cooficiales del Estado en el territorio en el que radique la Administración en cuestión.

Propuesta particular CA – apartado 1, 2 y 3 :

Apartado 1. Remitirse en la redacción de la Ley, a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común.

Motivación:

Las formas en las que se comunica el ciudadano con las Administraciones Públicas están definidas por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común que también operan en el ámbito de la transparencia y las solicitudes de acceso a la información, dado su carácter básico.

Apartados 2 y 3. Trasladar ambos apartados al artículo relativo a las obligaciones de los obligados por la norma.

Motivación:

Los párrafos 2 y 3, desde el punto de vista sistemático (de técnica legislativa) no se corresponden con esta parte de la norma. Se refieren a obligaciones de los obligados por la Ley de transparencia para facilitar el acceso y, por tanto, no deberían figurar en un artículo que estable los trámites o actuaciones que deben producirse para el ejercicio del derecho de acceso y la adopción de una resolución.

PROPUESTA 2ª, artículo 18. Causas de inadmisión

Se propone suprimir el vigente artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Motivación:

La propuesta se fundamenta en la necesidad de adaptar la legislación española a las previsiones contenidas en esta materia por el Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a documentos públicos.

Propuesta particular PG:

De acuerdo con la supresión del actual artículo 18 y se plantea un nuevo artículo que exponga las circunstancias especiales que pueden ocurrir en la primera etapa de una solicitud de acceso, donde exista alguna situación relacionada con la presentación de la solicitud y no con la información solicitada. Entre las que se encuentran: información en curso de publicación, información no elaborada, información de carácter auxiliar o de apoyo, reelaboración de la información, solicitudes repetitivas, solicitudes con lenguaje ofensivo y dirigidas a un órgano no competente para su resolución.

Artículo XX. Circunstancias excepcionales

1. Información en curso de publicación: Cuando una solicitud se refiera a información que se encuentra en curso de publicación general se deberá conceder el acceso, salvo en aquellos casos en que una publicación previa pueda estar afectada por algunos de los límites contenidos en esta ley.

2. Solicitud de información inexistente: Cuando la solicitud fue recibida por el órgano competente para la resolución sin que éste tenga la información solicitada, deberá notificar formalmente al solicitante de esta circunstancia en un plazo no mayor a cinco días hábiles desde la recepción de la solicitud. Sin embargo, si existen otros documentos que contengan una parte de la información solicitada estos deberán ser entregados.
3. Solicitud de información en curso de elaboración: Cuando la solicitud se trate de información en curso de elaboración se notificará al solicitante de esta circunstancia y se le señalará el plazo y lugar donde se publicará, si fuera el caso, o el plazo en el que podrá hacer una nueva solicitud.
4. Reelaboración de la información: Cuando la información objeto de una solicitud requiera un proceso de reelaboración se deberá conceder el acceso a la información relacionada en la forma en que ya se encuentre elaborada o en poder del sujeto obligado, sin necesidad de elaborar un nuevo documento o contenido. En ningún caso se entenderá por reelaboración un tratamiento informático habitual o corriente según la tecnología existente en cada momento.
5. Solicitudes repetitivas: Cuando uno de los sujetos obligados haya atendido previamente una solicitud de información no estará obligada a tramitar una solicitud posterior idéntica presentada por la misma persona. Esta disposición no será aplicable cuando la información entregada anteriormente haya, o podría haber, sufrido algún tipo de variación ni en aquellos casos cuando sea evidente que la repetición de la solicitud tenga como finalidad aclarar la respuesta recibida. Cuando se trate de solicitudes presentadas por un mismo solicitante con idéntico contenido y aún no resueltas por el sujeto obligado, bastará con enviar la misma información a cada una de ellas en el momento de la resolución. En ningún caso se podrá entender una solicitud como repetitiva cuando la anterior solicitud no fuera objeto de resolución expresa tras el transcurso del plazo legal para contestar, así como cuando se haya producido un hecho nuevo que modifique las circunstancias o el contenido de la información solicitada.
6. Solicitudes con lenguaje ofensivo: Cuando una solicitud de acceso a la información contenga lenguaje ofensivo, se comunicará al solicitante que deberá dirigir una nueva solicitud suprimiendo este tipo de lenguaje para poder iniciar el procedimiento de acceso a la información.
7. Solicitud dirigida a un órgano no competente: Cuando la solicitud de información sea dirigida a un organismo que no tiene la información pero que conoce el organismo competente para resolverla, deberá remitirla a éste en un plazo no mayor de dos días hábiles y notificar al solicitante de esta circunstancia. Cuando el organismo receptor de la solicitud no tiene la información y desconoce el organismo competente para resolverla, deberá resolver formalmente a la solicitud, informando al solicitante de esta circunstancia, en un plazo no mayor a dos días hábiles.

Motivación:

El actual artículo 18 de la Ley de Transparencia contiene las llamadas causas de inadmisión, que como su mismo nombre indica, se refiere a que las solicitudes no serán admitidas a trámite por estar incursas en algunos de los supuestos enumerados. Sin

embargo, estos supuestos representan verdaderos obstáculos y limitaciones adicionales en el ejercicio del derecho de acceso a la información que van en contra de lo señalado en los estándares internacionales.

El Informe Explicativo del Convenio de Tromsø señala que las limitaciones al derecho de acceso a la información solo están permitidas para proteger de forma proporcional ciertos derechos e intereses legítimos contemplados expresamente en su artículo 3 necesarios en una sociedad democrática y aplicables al contenido de un documento o a la naturaleza de la información.

Sin embargo, tal y como se configura el actual artículo 18 se trata de causas de forma y no de fondo, no relacionadas ni al contenido de un documento ni a la naturaleza de la información. La aplicación de estas causas de inadmisión no conlleva la aplicación de pruebas, tal y como ocurre con las limitaciones de los artículos 14 y 15, ni la publicación de las resoluciones basadas en estas causas.

El actual artículo 18 contempla “circunstancias especiales” que pueden ocurrir en el proceso de tramitación de las solicitudes de acceso a la información, es por ello que sugerimos que cada una de estas circunstancias se desarrollen en puntos diferenciados en un artículo y, de esta forma, dar una solución que no obstaculice el ejercicio del derecho de acceso a la información.

- a) **Información en curso de publicación:** En los casos en que la información solicitada se encuentre en curso de publicación se deberá conceder el acceso de la información disponible y que cuyo conocimiento previo no se encuentre afectado por alguna limitación. Este tipo de limitación no se encuentra en 41 de las 46 leyes de la región del Consejo de Europa.
- b) **Información inexistente:** Si la información solicitada no se encuentra elaborada se deberá notificar al solicitante de esta circunstancia en un plazo no mayor a cinco (5) días. El plazo de cinco días es más que suficiente para que el órgano competente pueda determinar si dispone o no de la información, por lo que el solicitante no tendrá la obligación de esperar hasta 30 días solo para que se le notifique que la información no existe.
- c) **Información en curso de elaboración:** En lo que respecta a la inadmisión por encontrarse en elaboración, cuarenta países del Consejo de Europa no tienen este tipo de disposición. En cualquier caso, se debería indicar la fecha estimada en que la misma estará finalizada y la autoridad o funcionario público responsable de su terminación. No debe, bajo ninguna circunstancia, confundirse esta disposición con la reelaboración.
- d) **Información de carácter auxiliar o de apoyo:** Se recomienda la eliminación de la disposición relacionada a aquellos documentos considerados auxiliares o de apoyo. El Convenio de Tromsø no hace distinción entre documentos finales o auxiliares o de apoyo, sino que establece en su artículo 1.2.b que “<documentos públicos> significa toda la información registrada [archivada] de cualquier forma, elaborada o recibida, y en posesión de las autoridades públicas”. En ningún caso los informes, tanto preceptivos como facultativos, que hayan sido emitidos por los propios servicios o por otras administraciones o entidades públicas o privadas, podrán ser considerados como información de carácter auxiliar o de apoyo.

Tampoco las comunicaciones internas entre órganos o entidades de la misma o distinta administración. Con independencia de su denominación formal como notas, borradores o resúmenes, no se podrá considerar como información auxiliar o de apoyo si contiene información importante para la toma de decisiones, además si se solicita información cuya entrega al público no constituye un daño a un interés protegido, no se puede limitar el acceso a esa información.

- e) Reelaboración de la información: Se deberá garantizar el acceso a la información que ya se encuentre producida, en la forma en que se encuentre y no existirá obligación de los sujetos de reelaborarla para hacer efectivo el acceso. En la normativa europea no existen disposiciones directas que limiten el acceso basado en la reelaboración, ya que de encontrarse la información solicitada en diversos documentos y no en uno en específico, se deberá entregar al solicitante el conjunto de estos documentos para garantizar el acceso a la información.

Esto no debería representar ningún problema y, además, es considerado en la práctica como parte del deber de asistencia. El Informe Explicativo del Convenio de Tromsø señala:

“El derecho de acceso se limita a los documentos existentes. El Convenio no obliga a las partes a crear nuevos documentos a partir de las solicitudes de información, aunque algunas partes reconocen en cierta medida esta obligación más amplia. El concepto también incluye la información que está físicamente en poder de una persona física o jurídica en nombre de una autoridad pública en virtud de acuerdos celebrados entre la autoridad pública y esa persona”.

En ningún caso se entenderá por reelaboración un tratamiento informático habitual o corriente según la tecnología existente en cada momento. En línea con lo señalado en la sentencia del caso T-436/09 del Tribunal Europeo de Justicia que señala: *“todo lo que pueda extraerse de una base de datos realizando una búsqueda normal o de rutina puede constituir el objeto de una solicitud de acceso”*⁶⁵.

Y del mismo modo, este Informe Explicativo del Convenio señala *“En algunas Partes del Convenio se dará acceso a información específica según lo especificado por el solicitante si esta información es fácilmente recuperable por los medios existentes”.*

- f) Solicitudes repetitivas: Las solicitudes repetitivas no deben considerarse un abuso del derecho, ni mucho menos una forma de entorpecer la operatividad de los sujetos obligados, ya que bastará con la remisión de la misma información que se ha otorgado con anterioridad o el envío de nueva información solo en el caso de que ésta haya sufrido variaciones. En aquellos casos que se trate de solicitudes aun no resueltas bastará, en el momento de la resolución, con enviar la información a cada una de ellas. El 80% de los países del Consejo de Europa no

⁶⁵ Sentencia del Tribunal General (Sala Tercera) de 26 de octubre de 2011. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=ecli%3AECLI%3AEU%3AT%3A2011%3A634>

tienen disposiciones que limiten el acceso a la información basado en la frecuencia de las solicitudes de acceso a la información.

- g) Solicitudes con lenguaje ofensivo: En los casos en que las solicitudes contengan lenguaje ofensivo en general o dirigido a personas y/o instituciones se informará al solicitante que deberá redactar nuevamente su solicitud excluyendo este tipo de lenguaje para poder tramitarla correctamente. No existe una disposición similar en el ordenamiento europeo. No se deben confundir solicitudes con lenguaje abusivo con el abuso del derecho.
- h) Solicitudes dirigidas a un órgano no competente para su resolución: Cuando las solicitudes de acceso a la información sean dirigidas a un órgano no competente para resolver la solicitud se estimarán las dos circunstancias posibles. Si el órgano conoce al competente deberá remitir la información en un plazo no mayor a dos días hábiles e informar al solicitante. En el caso que desconozca quien tiene la información deberá dirigir un escrito formal al solicitante, en el plazo señalado anteriormente, sobre la imposibilidad de contestar a su solicitud, explicando esta circunstancia. El establecimiento de este plazo de dos días permitirá al solicitante tomar la decisión sobre si presenta o no su solicitud a otro organismo, sin necesidad de esperar hasta 30 días para recibir una notificación sobre la imposibilidad de responder a su solicitud.

PROPUESTA 3^a, artículo 19. Tramitación.

Se propone sustituir el artículo 19 por los siguientes cinco artículos:

a) Artículo XX. Derechos o intereses de terceros

Cuando la información solicitada pudiera dañar derechos o intereses de terceros, y tras la aplicación de la prueba de daño y/o de interés público, se determine que prevalece el interés público se concederá el acceso a la información y se notificará a los terceros de esta circunstancia.

Si tras la aplicación de la prueba de daño y/o de interés público existieren dudas sobre el posible daño que pudiera ocurrir, se concederá a los terceros un plazo de diez días hábiles para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. Se tomarán en consideración dichas alegaciones, aunque la decisión final sobre entregar o no la información, de forma total o parcial, será tomada por la entidad pública. Esta misma disposición se aplicará cuando se trate de información elaborada por terceros pero que obren en manos del sujeto obligado.

El solicitante deberá ser informado de la notificación a terceros, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación.

Si transcurrido dicho plazo sin que se presenten alegaciones se entenderá que no existe oposición al acceso.

Si ha existido oposición de tercero y aun así se decide conceder el acceso a la información, el acceso sólo tendrá lugar cuando haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso administrativo sin que se haya formalizado o haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información.

b) Artículo XX. Aclaración sobre la información solicitada

Cuando una solicitud no identifique de forma suficientemente clara la información requerida, se pedirá al solicitante, en un plazo no mayor a cinco días desde la presentación de la solicitud, que aclare su solicitud. Se ofrecerá al solicitante la ayuda necesaria para esta aclaración, explicando precisamente cómo puede hacer uso de esa asistencia.

El solicitante tendrá un plazo de diez días hábiles para presentar las aclaraciones correspondientes. Si transcurrido el plazo no se recibe la aclaración, se notificará al solicitante sobre la imposibilidad de tramitar su solicitud explicando las razones de esta decisión.

Si por algún motivo, el solicitante no ha presentado las alegaciones dentro del plazo establecido, no perderá su derecho a presentar posteriormente una nueva solicitud.

Podrá denegarse la información si, una vez requeridas aclaraciones, la solicitud sigue siendo demasiado imprecisa para determinar cuál es la información solicitada.

c) Artículo XX. Deber de asistencia

Los responsables de las Unidades de Información o aquellos que designen los sujetos obligados deberán prestar la debida asistencia al solicitante para solventar cualquier circunstancia que se presente antes o durante cualquiera de las fases de tramitación de la solicitud. Este deber incluye la asistencia a personas con diversidad funcional.

d) Artículo XX. Notificación formal

En cualquiera de los supuestos anteriores, sobre tramitación y/o resolución, los solicitantes deberán recibir una notificación formal con un número de referencia, fecha de registro, plazo para responder y, además, incluya las garantías que tiene el solicitante, especialmente sobre cómo ejercer su derecho a recurrir ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y los tribunales competentes, y los plazos para hacerlo.

e) Artículo XX. Gratuidad del acceso

El acceso a la información será gratuito. Todo acceso en formato digital nunca conllevará coste alguno. No obstante, la expedición de copias o la trasposición de la información a un formato diferente al original podrá dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, o, en su caso, conforme a la normativa autonómica o local que resulte aplicable. Sin embargo, el acceso a la información no tendrá ningún coste cuando implique la entrega de no más de cincuenta (50) copias simples. Los responsables de la entrega de la

información podrán exceptuar el pago de reproducción y envío atendiendo a la capacidad económica del solicitante conforme al artículo 8 de la ley mencionada anteriormente.

PROPUESTA 4ª (Propuesta particular CA), se propone la permanencia (existencia) de un artículo relativo a la tramitación (actual artículo 19 LTAIBG) en el que se incluyan los siguientes párrafos. Si no existiera como tal un artículo sobre tramitación, como último recurso desde el punto de vista sistemático y de técnica legislativa y siempre que no encontrara acomodo en alguna de las propuestas realizadas, que se incluyeran estos dos párrafos en artículo relativo a la resolución.

Se propone la inclusión de los siguientes párrafos:

1. Un primer párrafo que recoja una mención expresa para indicar que podrá denegarse la información cuando la solicitud es manifiestamente poco razonable

Motivación:

Previsión del art. 5.5 del Convenio del Consejo de Europa.

La concreción de cuáles serían las solicitudes que podrían considerarse como manifiestamente poco razonables habría de llevarse a cabo en el artículo referido a las definiciones, a partir de una síntesis de los actuales criterios interpretativos del CTBG, fundamentalmente de los criterios 7/2015, de 12 de noviembre de 2015 (información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración) y 3/2016, de 14 de julio de 2016 (solicitud de información repetitiva o abusiva), en los cuales existen referencias, respectivamente, a la posibilidad de inadmitir solicitudes cuando el centro directivo competente para resolver carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada; y en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil o cuando, de ser atendida la solicitud, requiriera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.

2. Un segundo párrafo se incluiría una mención expresa a que, en el caso de solicitudes que se refieran a información que no obre en poder del sujeto al que se dirige y no se conozca quién puede ser dicho sujeto competente, podrá inadmitirse la solicitud.

Motivación:

Esta previsión ha de contenerse en el artículo correspondiente a la tramitación del procedimiento de concesión de la solicitud de acceso a la información. El mismo

es una versión mejorada (puesto que evita la incoherencia en la que incurre la previsión actual en cuanto a la derivación al órgano competente, después de contemplar el desconocimiento del mismo. Dado que se propone la supresión del artículo relativo a las causas de inadmisión es preciso contar con una previsión que justifique que aquél al que se dirige la solicitud no atienda la misma por concurrir este supuesto: no dispone de ella ni conoce quién puede disponer de la información solicitada.

PROPUESTA 5ª, artículo 20. Resolución.

La propuesta incluye un único artículo:

Artículo XX. Resolución

1. La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante lo antes que posible y no excederá del plazo máximo de 15 días hábiles desde el día siguiente del envío de la solicitud por parte del solicitante.
2. Este plazo podrá ampliarse por otros 15 días hábiles en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita lo hagan absolutamente necesario y previa notificación al solicitante.
3. La resolución donde se notifique el acceso parcial o total de la información deberá estar acompañada de la información solicitada.
4. Cuando la información haya sido publicada en una página web y el solicitante ha solicitado la entrega en formato electrónico, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella, mencionando de forma precisa la dirección web (URL) en donde está contenida toda la información solicitada.
5. En aquellos casos en los que el volumen de la información solicitada sea muy elevado y la verificación sobre la aplicación de límites tomará más tiempo del estipulado en este artículo, podrá acordarse junto con el solicitante la entrega fraccionada de la información en un plazo mayor al establecido en este artículo.
6. Serán motivadas las resoluciones que denieguen el acceso, las que concedan el acceso parcial o a través de una modalidad distinta a la solicitada y las que permitan el acceso cuando haya habido oposición de un tercero, siempre que haya transcurrido el plazo para que el tercero interponga los recursos que considere.
7. Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido estimada.
8. Las resoluciones dictadas en materia de acceso a la información pública son recurribles directamente ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa, sin perjuicio de la posibilidad de interposición previa de la reclamación potestativa ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

9. El incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo tendrá la consideración de infracción grave a los efectos de la aplicación a sus responsables del régimen sancionador desarrollado en esta ley y del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora.
10. En la resolución también deberá pronunciarse sobre el acceso a la información pública generada con posterioridad a la solicitud inicial y que se encuentre estrechamente vinculada o relacionada con la misma cuando así lo haya interesado el solicitante en cualquier momento con anterioridad a la resolución.

Propuesta particular CA:

Mantener la regulación actual en cuanto al silencio administrativo.

Motivación:

El silencio positivo puede lesionar los derechos e intereses protegidos por los actuales artículos 14 y 15. El Tribunal Constitucional señala en su Sentencia 104/2018, de 4 de octubre, lo siguiente: “Sin embargo, tal derecho de acceso puede potencialmente entrar en conflicto con otros derechos o intereses protegidos que pueden limitar el mismo (derecho al honor, intimidad personal y familiar, protección de datos de carácter personal, secreto profesional, incluso la seguridad y defensa del Estado). Ante esta eventual colisión, el legislador estatal ha tomado la cautela de proteger estos derechos e intereses frente a la posibilidad de que puedan verse vulnerados o afectados como consecuencia de la falta de respuesta de la Administración a tales solicitudes, justificándose de este modo la regla del silencio negativo establecida en el artículo 20.4 de la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno”.

PROPUESTA 6ª, artículo 21. Unidades de información.

Se propone un único artículo sobre las unidades de información:

Artículo XX. Unidades de información

1. Los sujetos obligados incluidas en el ámbito de aplicación de esta ley establecerán sistemas para integrar la gestión de solicitudes de información de los ciudadanos en el funcionamiento de su organización interna.
2. En el ámbito de la Administración General del Estado, y de sus organismos y entidades vinculadas o dependientes, existirán unidades especializadas, las cuales recibirán formación continua y asesoramiento – Unidades de Información – y que tendrán las siguientes funciones:
 - a) Recabar y difundir la información a la que se refiere el capítulo II del título I de esta Ley.
 - b) Recibir y dar tramitación a las solicitudes de acceso a la información.

- c) Realizar los trámites internos necesarios para dar acceso a la información solicitada.
- d) Realizar el seguimiento y control de la correcta tramitación de las solicitudes de acceso a la información.
- e) Llevar un registro público de las solicitudes de acceso a la información. Este registro deberá publicar todas las solicitudes presentadas, así como las resoluciones aprobatorias y denegatorias, acompañada de los plazos en los cuales se ha procesado cada solicitud. Este registro deberá actualizarse mensualmente.
- f) Asegurar la disponibilidad en la respectiva página web o sede electrónica de la información cuyo acceso se solicita con más frecuencia. Si la información suministrada en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública fuera relevante y su divulgación resultase de interés general, se publicará sin necesidad de que se haya solicitado frecuentemente. Se considerará frecuente aquella información que haya sido requerida en más de tres solicitudes de acceso.
- g) Mantener actualizado un mapa de contenidos en el que queden identificados los distintos tipos de información que obre en poder del órgano.
- i) Todas aquellas facultades que sean necesarias para asegurar una correcta aplicación de las disposiciones de esta Ley.

PROPUESTA 7ª, artículo 22. Formalización del Acceso.

Se propone un único artículo relacionado con la formalización o entrega de la información:

Artículo XX. Formalización del acceso.

1. El acceso a la información se realizará por la vía señalada expresamente por el solicitante. En aquellos casos donde no haya sido señalado se hará por la misma vía por la que fue realizada la solicitud.
2. Cuando se concede el acceso a un documento, el solicitante tiene el derecho a elegir si examina el original o una copia, o si recibe una copia en cualquier forma disponible o en el formato que elija, a menos que esa vía no sea posible por motivos de preservación del documento.
3. Si la información publicada no se encuentra en el formato requerido por el solicitante, la resolución deberá incluir la información en el formato en que existe y la notificación al solicitante sobre esta circunstancia.
4. La información creada por los organismos públicos no estará sujeta a derechos de autor, por ende, estará bajo una licencia abierta y se divulgará sin condiciones de reutilización.
5. La información creada por terceros y divulgada en virtud de esta ley no estará sujeta a restricciones sobre su reutilización ni su diseminación.

PROPUESTA 8ª (Propuesta particular CA), artículo 13. Modificar el artículo 13 para incluir una mención a que no se considerará información pública aquella que tenga carácter auxiliar o de apoyo.

Motivación:

En consonancia con lo previsto en el artículo art 1.2.b) del Convenio del Consejo de Europa, cuando se refiere al concepto de documento público, concretamente, en lo relativo a “informaciones registradas o archivadas”.

PROPUESTA 9ª (Propuesta particular CA). Introducir, en el reglamento de desarrollo, en el artículo correspondiente a las definiciones, a partir de los criterios interpretativos del CTBG y de la jurisprudencia, las de:

- Información de carácter auxiliar o de apoyo.
- Solicitudes manifiestamente poco razonables.

Motivación:

Acudiendo a normas de rango reglamentario se trataría de evitar la “congelación” del rango que dificulta la posibilidad de adaptar de manera más inmediata estos conceptos jurídicos a la realidad cambiante, resultado de la práctica. Incluir estas definiciones en una norma de rango reglamentario en lugar de en la Ley evitaría, además, las rigideces que se derivan de los requisitos más exigentes desde el punto de vista procedimental para la tramitación y aprobación de los diferentes instrumentos normativos.

Conviene además no desvirtuar las normas de rango legal con la introducción de una regulación más propia de un desarrollo o detalle de carácter reglamentario.

BIBLIOGRAFÍA EN RELACIÓN CON LAS CAUSAS DE INADMISIÓN

- Barrero Rodríguez, Concepción, *Las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información; en particular, la doctrina de las autoridades independientes de transparencia*, publicado en el número 46 de la Revista General de Derecho Administrativo (2017).
- Campos Acuña, Concepción, *Criterios interpretativos del CTBG. Un elemento informador en la aplicación de la Ley de Transparencia*, publicado en El Consultor de los Ayuntamientos, Nº 24, 2016, pág. 2930. (2016).
- Campos Acuña, Concepción, *Comentarios a la Ley 39/2015, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas*, Ed. Wolters Kluwer, 2ª edición. (2021).
- Cierco Seira, César, *La inadmisión en el procedimiento administrativo. Estudio de su configuración a la luz del proceso judicial*, Ed. Iustel. (2009)
- Guichot Emilio y Barreiro Rodríguez Concepción, *El Derecho de acceso a la información pública*, Ed Tirant lo Blanch. (2021).
- González Pérez, Jesús y González Navarro, Francisco, *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, Editorial Thomson-Civitas, 4ª edición. (2007).
- Fernández Salmerón, Manuel y Sierra Rodríguez, Javier, *Inadmisión y necesidad de reelaboración ante el derecho de acceso a la información pública*, publicado en el número 11 de la Revista De Estudios De La Administración Local Y Autonómica (2019).
- *Estudio comparado sobre normativa internacional en materia de derecho de acceso a la información pública*, colección Estudios y documentos, INAP (2016),