



El derecho de acceso al procedimiento administrativo en trámite: el dilema entre interesados y terceros

The right of access to administrative proceedings in progress: the dilemma between interested parties and third parties

EDUARD-VALENTIN PAVEL

Universidad de Lleida
eduard.pavel@udl.cat

DOI: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.122.2022.04>

LABURPENA. Azterlan honen bidez, abian diren administrazio-prozeduretan interesdunek eta hirugarrenen informazio publikoa eskuratzeko duten eskubidearen gorabehera jakin batzuk aztertu nahi dira, Gardentasunari, informazio publikoa eskuratzeko bideari eta gobernu onari buruzko abenduaren 9ko 19/2013 Legearen lehen xedapen gehigarriaren argitan. Alde batetik, administrazio-prozeduretan interesdunek informazioa eskuratzeko duten eskubideari aplika dakiokkeen araubide juridikoa ebaluatzen da, batez ere aukera ematen bazaie araudian bilatzeko teknikara jotzeko, gardentasun-legeriako alderdirik onuragarrienak baliatzeko. Eta, beste alde batetik, abian diren prozeduretara sartzeko eskubidea interesdunentzat erreserbatuta dagoen, edo, aitzitik, interesdunak ez diren hirugarrenak ere sar daitezkeen aztertzen da, kontuan hartuta, bereziki, gardentasun-legeriak informazioa eskuratzeko araubide bereziekiko duen osagarritasuna. Azken alderdi hori lanaren ideia-indar bihurtzen da; izan ere, administrazio-prozeduraren legeak abian diren prozeduretara sartzeko eskubidea interesdunei soilik bermatzen die, eta ez herritarrei oro har.

HITZ GAKOAK: Sarbide-eskubidea. Jendaurreko informazioa. Interesdunak. Hirugarrenak. Araubide berezia. Abian diren administrazio-prozedurak. Lehen xedapen gehigarria.

ABSTRACT: This study aims to analyze certain vicissitudes of the right of access to public information of interested parties and third parties in pending administrative proceedings underway in the light of the first additional provision of Act 19/2013, of December 9, 2013, on transparency, access to public information and good governance. On the one hand, the legal regime applicable to the right of access of interested parties in administrative proceedings is evaluated, especially, whether they are allowed to resort to the technique of regulatory gleaning to take advantage from those aspects of the transparency legislation that are more favorable to them. And, on the other hand, it is analyzed whether the right of access to the procedures in progress is reserved to the interested parties or, on the contrary, whether non-interested third parties can also have access, taking into



consideration the supplementary nature of the transparency legislation with respect to the special regimes of access to information. This last aspect becomes the central idea of the work, insofar as it is argued that the law of administrative procedure only guarantees the right of access to ongoing procedures for interested parties, not for citizens in general.

KEY WORDS: Right of access. Public information. Interested parties. Third parties. Special regime. Administrative proceedings. Pending. First additional provision.

RESUMEN: El presente estudio pretende analizar las determinadas vicisitudes del derecho de acceso a la información pública de los interesados y terceros en procedimientos administrativos en curso de tramitación a la luz de la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Por un lado, se evalúa el régimen jurídico aplicable al derecho de acceso de los interesados en los procedimientos administrativos, especialmente, si se les permite acudir a la técnica del espiguelo normativo para beneficiarse de aquellos aspectos de la legislación de transparencia que les resulten más favorables. Y, por otro lado, se analiza si el derecho de acceso a los procedimientos en curso de tramitación está reservado a los interesados o, contrariamente, si también pueden acceder terceros no interesados, teniendo en consideración, de forma particular, la supletoriedad de la legislación de transparencia respecto de los regímenes especiales de acceso a la información. Este último aspecto viene a erigirse como la idea-fuerza del trabajo, en tanto en cuanto se viene a sostener que la ley de procedimiento administrativo solo garantiza el derecho de acceso a los procedimientos en curso para los interesados, no para los ciudadanos en general.

PALABRAS CLAVE: Derecho de acceso. Información pública. Interesados. Terceros. Régimen especial. Procedimiento administrativo; en curso; Disposición adicional primera.

Trabajo recibido el 20 de diciembre de 2021

Aceptado por el Consejo de Redacción el 21 de enero de 2022



Sumario: I. Una nota introductoria: la revisión del derecho de acceso a los procedimientos en trámite desde el ámbito subjetivo.—II. La aplicación de la legislación de transparencia al acceso de los interesados: DA 1.^a, párrafo primero, de la LTBG; 1. Las diferentes corrientes interpretativas en la doctrina de las autoridades de transparencia. 2. Una reflexión sobre la técnica del espiguelo normativo y su encaje legislativo en el campo del derecho de acceso. A. Los inconvenientes prácticos de la utilización de la técnica del espiguelo. B. El encaje de la técnica del espiguelo en el Derecho positivo.—III. El derecho de acceso a los procedimientos administrativos en curso: la especial incidencia de la DA 1.^a, párrafo segundo, de la LTBG. 1. La tendencia de reconocer el acceso de los terceros a los procedimientos administrativos en trámite. 2. Las regulaciones específicas del derecho de acceso, la legislación de transparencia y el juego de la supletoriedad: *de la completitud a las especialidades*. 3. La legitimación desde el punto de vista de la Ley de Procedimiento Administrativo Común, la Ley de Transparencia y las leyes especiales: de especialidades y generalidades. A. La ley de procedimiento como norma especial y la ley de transparencia como general. B. La prevalencia del acceso del interesado: el desplazamiento de los sujetos no legitimados para acceder a los procedimientos administrativos en curso. 4. Una reflexión sobre otros argumentos proporcionados en favor del acceso universal a los procedimientos en curso.—IV. Final: ¿Es necesario que la normativa procedimental prevea una nueva figura que permita el acceso a la información pública?—V. Bibliografía citada

I. Una nota introductoria: una revisión del derecho de acceso a los procedimientos en trámite desde el ámbito subjetivo

El presente trabajo pretende analizar las interrelaciones entre la legislación española de transparencia y la de procedimiento administrativo común a partir de las conexiones que entre ambos cuerpos normativos enlaza la disposición adicional primera (en adelante, DA 1.^a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTBG), que lleva por título «Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública».

Más en concreto, se acomete un estudio sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información contenida en procedimientos administrativos que se encuentran en curso de tramitación en función del estatuto de los sujetos que reclaman dicho acceso. Por decirlo de otra manera, se busca profundizar en el acceso de los sujetos interesados y no interesados a los procedimientos en curso a partir de la regulación de la DA 1.^a en relación con la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (en adelante, LPAC).



La razón de la elección del tema radica en la necesidad de volver a reflexionar sobre un asunto vinculado a la LTBG de 2013 cuyo tratamiento doctrinal mayoritario parece pacífico a la hora de señalar que esta norma ha supuesto una suerte de cambio de paradigma. Un cambio en la materia vislumbrado como garantía del *acceso universal* a la información pública, aprovechando así todo el potencial del art. 105 b) de la CE. Y esta percepción también se ha impuesto entre las autoridades de transparencia.

Teniendo en el horizonte el pretendido acceso universal, en la realidad el asunto dista de ser tan pacífico. Bajo mi punto de vista, las normas de transparencia y del procedimiento no están en la armonía deseada por parte del sector más favorable al pretendido objetivo de la universalidad. Es más, cabe hablar de una situación de estrés normativo; una situación que se analizará en este trabajo a partir de la configuración de la DA 1.^a LTBG, cuya misión, aunque errática, es la de dar el encaje necesario a las distintas regulaciones del acceso a la información pública contenidas en nuestro ordenamiento jurídico.

De ahí que sea necesario advertir que no es objeto del presente estudio el análisis detallado de *lege ferenda* sobre la procedencia o improcedencia del reconocimiento por nuestro ordenamiento jurídico de un pretendido *acceso universal*, sino más bien la de contribuir al debate sobre el estado del Derecho positivo. Y esta contribución se realizará en virtud de las dos previsiones estructurales contenidas en la DA 1.^a de la LTBG a la luz de la normativa de procedimiento administrativo común.

Así, por un lado, se examinará la significación y tendencia interpretativa del párrafo primero de la DA 1.^a de la LTBG en tanto en cuanto determina que la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al derecho de acceso de los interesados en un procedimiento en curso.

Y, por otro lado, se estudiará en profundidad cuál es el efecto del segundo párrafo de dicha disposición adicional respecto del procedimiento administrativo común. Este segundo aspecto es el que tendrá un peso destacado en el presente trabajo. Es decir, si el hecho de que aquellas materias que tengan previsto un régimen específico de acceso a la información se rijan por su normativa específica y por la LTBG supletoriamente produce alguna descoordinación entre dichas normas, teniendo en consideración que la ley procedimental prevé solamente el acceso a los procedimientos en curso para los interesados (art. 53.1 a LPAC). La pregunta que necesariamente ha de formularse y resolverse es si la relación entre las dos normas es de complementariedad, tal y como se defiende por parte de un amplio sector doctrinal, o por el contrario, exclusión.



II. La aplicación de la legislación de transparencia al acceso de los interesados: DA 1.ª, párrafo primero, de la LTBG

Procede adentrarse en la DA 1.ª de la LTBG a partir de su párrafo primero, el cual establece que «[l]a normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integran en el mismo».

A partir de esta previsión, se han interpretado generalmente dos consecuencias jurídicas plenamente compatibles entre ellas. Por un lado, se ha defendido que el derecho de acceso regulado en la LPAC es *un derecho específico* de acceso, diferenciándose así del derecho general, que es el derecho de acceso de toda persona a la información pública(1). Considerado así el derecho de acceso recogido en la LPAC tendrá, sin embargo, un impacto más significativo en la aplicación del segundo párrafo de la DA 1.ª de la LTBG que en este primer párrafo, hecho que se analizará más adelante. Por otro lado, igualmente se ha destacado por parte de quienes sostienen la posibilidad de que los terceros no interesados puedan acceder a la información de un determinado procedimiento en curso «sobre la base de esta premisa» que los interesados también puedan disfrutar de aquellos aspectos más favorables contenidos en la legislación de transparencia a pesar de la literalidad del primer apartado de la DA 1.ª LTBG(2). Ahora bien, contrariamente a lo que podría parecer, este último aspecto dista de ser pacífico, incluso entre las propias autoridades de transparencia.

La última consecuencia que acabo de mencionar puntualiza que para llegar a esta conclusión debe realizarse una interpretación integrada de la legislación de procedimiento y la de transparencia, a pesar de que la supletoriedad de esta última ley se prevea solo para aquellas otras regulaciones especiales del derecho de acceso contenidas en el párrafo segundo de la DA 1.ª. La integración propuesta debe realizarse acudiendo a la analogía del art. 47.1 del Código Civil (CC)(3), con el objetivo de no dejar en peor posición a los interesados en un procedimiento administrativo que a los ciudadanos no interesados, los cuales sí podrían beneficiarse

(1) En este sentido, a título ejemplificativo, MIR PUIGPELAT, O., *Transparencia y procedimiento administrativo. El derecho de acceso al expediente y su conexión con el derecho de acceso a la información pública*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2019, pág. 90; o GUICHOT REINA, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., *El derecho de acceso a la información pública*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, consulta online en fecha 7 de noviembre de 2021.

(2) Por todos, véase MIR PUIGPELAT, O., *Transparencia y procedimiento administrativo. El derecho de acceso al expediente y su conexión con el derecho de acceso a la información pública*, op. cit., 90 a 94.

(3) MIR PUIGPELAT, O., *Transparencia y procedimiento administrativo...*, loc cit.



de garantías de la LTBG más eficaces, como por ejemplo el régimen de reclamaciones ante las autoridades de transparencia.

1. Las diferentes corrientes interpretativas en la doctrina de las autoridades de transparencia

Es preciso entrar en el terreno de los pronunciamientos de los órganos encargados de conocer de reclamaciones en materia de acceso a la información tanto en el ámbito estatal como en el ámbito autonómico.

Si en el apartado anterior se ha referenciado sucintamente la postura favorable al reconocimiento de que los interesados también se puedan beneficiar de aquellos aspectos más favorables de la LTBG que les puedan afectar, en el otro lado de la balanza encontramos, a modo de punta de lanza de la opinión contraria, al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG). El citado órgano sostiene la aplicación literal de la DA 1.^a apoyándose en la doctrina jurisprudencial de la prohibición de la técnica del *espiguelo normativo*.

Lo anterior significa la proscripción de elegir las normas más favorables de distintos cuerpos normativos —a priori, incompatibles— desechando asimismo aquellas que no lo son(4). De este modo, sostiene el CTBG que la persona interesada debe elegir si acude a la LTBG en bloque (como ciudadano) o, por el contrario, si se acoge enteramente a otra normativa específica como beneficiario de dicha aplicación específica, por ejemplo, a la LPAC (como interesado o cualquier otra categoría que allí se prevea). Una vez escogido un cuerpo normativo, se le aplicará aquél, sin posibilidad de compatibilizar aspectos concretos de uno u otro según le convenga al solicitante de acceso.

En aplicación de esta interpretación, cuando se da el triple presupuesto del apartado primero de la DA 1.^a de la LTBG(5), el CTBG considera que debe manejarse exclusivamente la normativa relativa a los procedimientos en curso(6), es decir, la normativa relativa al procedimiento administrativo común en conjunción con la normativa especial aplicable

(4) Por todas, reiterando doctrina, véase la Resolución del CTBG de 1 de junio de 2020 (180/2020). En este sentido, sostiene que «este Consejo considera que no resulta posible acudir por el ciudadano o por la Administración a la técnica del “espiguelo” consistente en seleccionar las normas más favorables de distintos cuerpos normativos para dotarse, así, de un régimen jurídico *ad hoc* y desvinculado de los cauces legalmente establecidos para la creación de un derecho (...)».

(5) Esto es: a) que exista un específico procedimiento aplicable al caso; b) que el reclamante sea un interesado en el mismo y así lo acredite o reconozca; y c) que el procedimiento esté en curso.

(6) GUICHOT REINA E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., *El derecho de acceso a la información pública*, op. cit., consulta online en fecha 12 de julio de 2021.



correspondiente a la materia de que se trate(7). Esta doctrina es seguida por otras autoridades de transparencia, entre ellas, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (CTPDAnd)(8); la Comisión de Transparencia de Galicia (CTGal)(9) o el Consejo de Transparencia de la Región de Murcia (CTRM)(10).

En contra de los anteriores postulados se hallan otras autoridades de control, capitaneadas por la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública de Catalunya (en adelante, GAIP)(11). La autoridad catalana viene abanderando la aplicación de la legislación de transparencia, a modo de legislación *de refuerzo*, también para el acceso por parte de sujetos interesados a procedimientos en trámite con el fin de hacer efectivo el derecho cualificado de acceso que estos tienen en virtud del art. 53.1 a) de la LPAC. Esta posición se basa en dos grandes argumentos: a) la legislación de transparencia, en concreto las DDAA Primeras de la ley estatal y catalana respectivamente, no prevé una causa de inadmisión para este supuesto; b) las DDAA inciden en el derecho material de acceso en el sentido que un interesado tiene un derecho de acceso reforzado respecto del ciudadano, pero no interfiere en los aspectos procedimentales.

Esta corriente es seguida de cerca por otras autoridades, significadamente, el Comisionado de Transparencia de Castilla y León (CTCyL)(12),

(7) FERNÁNDEZ SANTOS, S., «El acceso a la información relativa a los procedimientos administrativos», *Revista Española de la Transparencia (RET)*, núm. 12, enero-junio, 2021, pág. 38, señala acertadamente que la DA 1.ª de la LTBG se refiere a la normativa reguladora «del correspondiente procedimiento administrativo», de modo que no es una remisión exclusiva a la LPAC, «sino también a las normas especiales relativas a procedimientos específicos», como por ejemplo la legislación sobre contratación pública.

(8) En este sentido, véase a título ejemplificativo, la Resolución del CTPDAnd de 28 de enero de 2021 (16/2021) o de 23 de diciembre de 2020 (389/2020), que inadmiten de plano las reclamaciones de acceso a la información realizadas por quienes ostentan la condición de interesado en un procedimiento en curso de tramitación.

(9) Resolución del CTGal de 26 de noviembre de 2020 (exp. 111/2020), que rechaza, en los mismos términos que el CTBG, la técnica del espiguelo normativo; o por lo que se refiere a peticiones de interesados en procedimientos en curso, la Resolución CTGal de 1 de octubre de 2020 (exp. 65/2020).

(10) Resolución del CTRM de 2 de enero de 2020 (Ref. R.010.19). Se trataba de una reclamación de acceso a un expediente de selección de personal en el cual la persona solicitante también tenía la condición de interesada en dicho procedimiento, procediendo el CTRM a inadmitir la solicitud sobre la base de lo dispuesto en la DA 1.ª de la LTBG. En idéntico sentido «aunque en materia de acceso a un expediente de contratación pública», la Resolución del CTRM de 3 de octubre de 2019 (Ref. R.033.18).

(11) Por todas, véase la Resolución de la GAIP de 4 de febrero de 2021 (0150/2021), en la que se recuerda que desde la Resolución de 23 de diciembre de 2015 (17/2015), en la que la autoridad de transparencia catalana viene considerando que los interesados en un procedimiento en curso también pueden acogerse a las garantías de la legislación de transparencia, en concreto, a la reclamación ante la autoridad.

(12) Resolución del CTCyL de 12 de marzo de 2020 (núm. 29/2020), en una resolución que «además de reiterar doctrina» se desmarca expresamente de la interpretación literal de la DA 1.ª, párrafo primero, de la LBTG, en aras del mantenimiento de más derechos para el interesado que para cualquier otro ciudadano.



el Consell de Transparència de la Comunitat Valenciana (CTCV) (13) o el Consejo de Transparencia de Aragón (CTAr) (14). En otros casos ni siquiera es preciso que la autoridad de control sienta un criterio, sino que este se ha impuesto por vía legislativa. Particularmente, la Comunidad Foral de Navarra ha decidido añadir *ex lege* la posibilidad de que la autoridad de transparencia conozca de las reclamaciones de acceso a la información con independencia de la existencia de normativa sectorial o específica aplicable, a través de la DA 7.^a2 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LFTAIPNa).

Respecto del tratamiento de la técnica del espiguelo normativo —técnica defendida por el CTBG— a nivel jurisprudencial, su rechazo encuentra el amparo más destacado en la constante jurisprudencia de la Sala Cuarta del TS (15).

Lo cierto es que la jurisdicción contencioso-administrativa también ha rechazado en ocasiones la técnica del espiguelo normativo en varias materias al margen del derecho de acceso a la información pública —materia sobre la que, por ahora, salvo error por mi parte, no se ha pronunciado—. En ocasiones se ha rechazado en aquellas materias en las que la propia naturaleza de la legislación vigente crea dos cuerpos normativos aplicables a elegir por los operadores jurídicos pero una vez hecha la elección se debe seguir un único bloque normativo. De lo contrario, se

(13) Es sumamente didáctico el Informe del CTAIPCV de 10 de junio de 2020 (núm. 6/2020) en el cual se desmarca expresamente del criterio mantenido por el CTBG y acoge el de la GAIP.

(14) A título ejemplificativo, la Resolución del CTAr de 15 de marzo de 2021 (núm. 1/2021), la cual, reiterando doctrina, sostiene que a pesar de que al interesado en un procedimiento en curso se le deba aplicar la LPAC, ello no impide que pueda formular la reclamación ante el CTAr.

(15) Como botón de muestra, las SSTS, Sala Cuarta, de 13 de marzo de 2019 (ROJ 1324/2019), Ponente: Miguel Ángel Luélmo Millán; o de 28 de enero de 2020 (ROJ 294/2020), Ponente: Concepción Rosario Ureste García, reiterando la doctrina de la Sala sobre la prohibición del espiguelo a la hora de aplicar normas de convenios colectivos diferentes. Resulta clara sobre este extremo la STS de la Sala Cuarta de 10 de diciembre de 2012 (ROJ 8406/2012), Ponente: Luis Fernando de Castro Fernández, cuando explica más detalladamente que «no se trata de “conseguir la coexistencia, por la sola voluntad de una de las partes, de dos normativas distintas, eligiendo en un concreto extremo la más favorable...contenida en el texto...y rechazando aquellos otros que no le resultarían tan beneficiosos de la normativa...», pues la aplicación del criterio de la norma más favorable ha de hacerse respetando la unidad de la regulación de la materia”».

Aunque es de observar que la propia doctrina laboralista en ocasiones cuestiona abiertamente esta posibilidad porque si bien tiene apoyo jurisprudencial no encuentra sustento normativo alguno. Véase, por todos, GOERLICH PESET, J. M., «Ultraactividad y caducidad del convenio», en la obra colectiva coordinada por ROQUETA BUJ, R., *Reforma y contrareforma: nuevos retos del derecho del trabajo*, Tirant lo Blanch, 2018, consulta *online* en fecha 18 de julio de 2021.



estaría «entremezclando normativas para crear una distinta que no responde a ninguna de las previsiones legales que se barajan» (16).

No es menos cierto que la Sala Tercera del TS no ha tenido la ocasión de prohibir abiertamente dicha posibilidad del mismo modo que lo hace la Sala Cuarta. Los registros más habituales se encuentran en la jurisprudencia menor, que suele asumir a modo de simple «obiter dicta» la prohibición de dicha técnica, lo que significa que la consolidación de su interdicción dista de ser una realidad.

2. La técnica del espiguelo normativo y su encaje legislativo en el campo del derecho de acceso

Señalado lo anterior es preciso analizar si procede la aplicación de la técnica del espiguelo normativo en el supuesto que nos ocupa y, con ello, evaluar cuál de las dos posturas anteriores es más viable jurídicamente. Este análisis lo voy a realizar tomando en consideración dos ejes elementales: a) la plasmación y conflictividad práctica de la utilización de la técnica del espiguelo normativo en este campo; y pese a lo anterior b) los efectos que se desprenden de la regulación actual tal y como está prevista.

A. LOS INCONVENIENTES PRÁCTICOS DE LA UTILIZACIÓN DE LA TÉCNICA DEL ESPIGUEO

Empezando por el primero de los supuestos anotados, lo que podría ser recomendable es sostener la postura de la GAIP —y otras autoridades de transparencia o doctrina que la siguen— conforme a la cual los interesados en los procedimientos administrativos abiertos se benefician de las garantías de la legislación de transparencia. Sin duda, en términos generales, parece que todo aquello que pueda ser enfocado como un reforzamiento de las garantías de las personas interesadas ha de ser bienvenido y, en este caso, la aplicación supletoria de la LTBG una buena salida ante la falta de desarrollo del derecho de acceso en la LPAC. Para muestra un botón. Difícil será objetar que el reconocimiento al interesado de la posi-

(16) STSJ de Galicia de 25 de junio de 2020 (ROJ 4194/2020), Ponente: Julio César Díaz Cascales, en un caso de *sucesión normativa* en que vetaba que un Ayuntamiento aprobara inicialmente un Plan Especial a la luz de una determinada ley pero cuando aprobación definitiva se dio bajo la vigencia de otra ley nueva, aplicara el Ayuntamiento en gran parte esta última ley.

También sobre la prohibición de la técnica del espiguelo normativo se pronuncian la STSJ de Madrid de 20 de enero de 2020 (ROJ 283/2020), Ponente: José Ramón Giménez Cabezón; la STSJ de Castilla y León de 10 de junio de 2016 (ROJ 2325/2016), Ponente: María Begoña González García; o la STSJ de Cataluña de 22 de julio de 2010 (ROJ 6463/2010), Ponente: María Abellería Rodríguez.



bilidad de acudir a la reclamación ante la autoridad de transparencia es una medida mucho más beneficiosa desde el punto de vista de la celeridad y la eficiencia que el hecho de obligarlo a encaminarse al letargo jurisdiccional cuando la Administración, por activa o por pasiva, le deniegue dicho acceso (17).

Ahora bien, a mi modo de ver, dicha posición tampoco puede estar exenta de matices y controversias jurídicas en su aplicación práctica. Existen muchos otros aspectos de la LTBG que precisarían de una maduración profunda a fin de que puedan o deban aplicarse a los interesados en un procedimiento administrativo. Por poner algún ejemplo, en aquellos procedimientos en los que exista una pluralidad de interesados, sean dos o más, ¿cabe conceder un período previo de alegaciones por quince días al resto de los interesados conforme lo que señala el art. 19.3 de la LTBG? Desde luego, una interpretación en este sentido sería conforme con los más altos cánones de la transparencia (art. 71.1 LPAC, *in fine*) y de contradicción e igualdad de los interesados (art. 75.4 LPAC). Sin embargo, se podría producir un notorio entorpecimiento del procedimiento administrativo, afectando a otras de las notas informadoras del mismo, como lo es el principio de *celeridad* (art. 71.1 LPAC) (18).

La afectación a la ágil tramitación de los procedimientos administrativos, ya lentos por naturaleza, se puede observar con más razón si se para mientes en dos argumentos adicionales. Primero, que lo normal en estos casos será que estemos ante procedimientos de por sí complejos: *p. ej.*, procedimientos de selección de personal con diversos interesados; procedimientos de contratación pública; procedimientos urbanísticos de cualquier tipo; o, por poner un último ejemplo, los procedimientos de responsabilidad patrimonial con terceros interesados. Segundo, teniendo en cuenta que los defensores de esta postura suelen coincidir con aquellos que defienden que el derecho de acceso al procedimiento le sea reconocido a todos los ciudadanos con independencia de su condición de interesados o no, este hecho supondría una ampliación significativa de las personas legitimadas a producir bloqueos procedimentales y, con ello, mayor riesgo de dilataciones procedimentales.

(17) Ello teniendo en cuenta que es muy habitual que la Administración incumpla su obligación de hacer efectivo el derecho de acceso incluso para los interesados, a la vista de todas las resoluciones que, a título meramente ejemplificativo, se han citado anteriormente, en las que las autoridades de transparencia discuten (ya sea en un sentido u otro) si estos pueden regirse también por la legislación de transparencia.

(18) Destaca GALLARDO CASTILLO, M. J., *Los procedimientos administrativos en la Ley 39/2015: análisis y valoración de la reforma*, Tecnos, Madrid, 2016, pág. 227, que el principio de celeridad conlleva dos manifestaciones. En primer lugar, la manifestación tradicional, cuyo significado advierte que la tramitación ha de realizarse de la forma más rápida posible, «debiendo velarse por el cumplimiento de los plazos de duración del procedimiento»; pero además deberá atenderse a la concentración de trámites cuando ello sea posible en virtud de lo dispuesto en el artículo 72 LPAC.



Incluso se puede llevar este razonamiento a otra dimensión. ¿Es preciso tramitar una suerte de *pieza separada* del procedimiento originario como procedimiento de acceso a la información en el sentido que indica la LTBG? La tramitación de esta pieza separada se justificaría porque la LBTG observa un derecho de acceso procedimentalizado, un procedimiento que se inicia por solicitud, se deben observar posibles causas de inadmisión (algunas de ellas coincidentes con las del art. 70.2 LPAC), límites, necesidad de dar audiencia a terceros afectados y, entre otros trámites, terminación del procedimiento por resolución (19).

Si se traslada al procedimiento administrativo en curso el régimen jurídico del derecho de acceso de la legislación de transparencia es razonable que se haga en su integridad, adoptando las soluciones ofrecidas por este último régimen jurídico ante los posibles derroteros que pueda tomar el derecho de acceso en el marco del procedimiento en curso en todo aquello que resulte trasladable. Esta solución puede ser pertinente en aquellos casos en los que el acceso se prevea sencillo, pero puede ser un inconveniente en aquellos otros supuestos en los que se trate de procedimientos complejos cualitativa o cuantitativamente. La necesidad de proporcionar un trámite de audiencia a terceros interesados en el procedimiento, la valoración de existencia de límites o la impugnación de los acuerdos de las decisiones administrativas sobre el acceso o rechazo de este puede ser «desde la óptica de la eficiencia procedimental» el principal escollo.

Para concretar esto último, desde la perspectiva de la posible existencia de límites, podría ser muy habitual, *ad exemplum*, la necesidad de valorar si el *derecho a la protección de datos* limita o altera el derecho de acceso (art. 15 LTBG) o si entran en juego *intereses comerciales o económicos* de los interesados que pudieran justificar el veto al acceso a determinada información (art. 14.1 h LTBG). Respecto del primero de los supuestos será precisa una valoración en la que se deberán respetar los principios relativos al tratamiento de datos personales conforme el art. 5 del Reglamento (UE) 2016, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (en adelante, RGPD), particularmente, realizar una ponderación entre los derechos e intereses en juego (art. 15.3 LTBG) así como velar por no proporcionar más información personal de la necesaria para la finalidad legítima del tratamiento en virtud del principio de *minimización de datos* (art. 5.1 c RGPD); un principio este último que opera

(19) En este sentido, véase MARTÍN DELGADO, I., «El derecho de acceso a la información pública», en la obra colectiva dirigida por el propio autor, *Transparencia y acceso a la información pública: de la teoría a la práctica*, Iustel, Madrid, 2019, págs. 107 y ss.



incluso para relaciones entre interesados dentro de un mismo procedimiento(20).

El otro límite que se mencionaba *ut supra* es el relativo a los intereses comerciales y económicos; límite existente en la LTBG estatal pero no recogido en todas las legislaciones autonómicas (como, por ejemplo, la catalana)(21). Su problemática también suele ser bastante acuciada a causa de su propia indeterminación conceptual, toda vez que los términos intereses comerciales o intereses económicos no dejan de ser conceptos jurídicos indeterminados(22). Así pues, el órgano administrativo respon-

(20) Es habitual que las autoridades de control en materia de protección de datos adviertan sobre el principio de minimización de datos en el marco de un mismo procedimiento administrativo. El procedimiento administrativo de laboratorio para ilustrar esta cuestión sería el procedimiento de selección de personal, marco en el cual es muy habitual que algún candidato solicite el acceso a documentación o datos propios o de otros candidatos en dicho procedimiento.

Un buen ejemplo de estos supuestos y la dilatación que puede producir una simple solicitud de acceso a la información es lo sucedido en la Resolución de la GAIP de 20 de mayo de 2021 (0436/2021). Se trata de un supuesto en el cual una persona interesada solicitó acceso al expediente de selección de personal en su integridad, mientras que en dicho expediente se hallaban datos de las personas interesadas de todo tipo: datos de personas excluidas del procedimiento; datos de las personas ganadoras de las plazas ofertas; datos de personas no ganadoras; categorías especiales de datos de todas ellas (entre otros, certificado de antecedentes penales y de delitos sexuales que se solicitaban expresamente). En términos temporales, esta solicitud se cursó ante el Ayuntamiento correspondiente el 20 de noviembre de 2020 y no se resolvió por la GAIP hasta medio año más tarde, esto es, el 20 de mayo de 2021. En dicho procedimiento también informó la Autoritat Catalana de Protecció de Dades (en adelante, APDCat) mediante su Informe Jurídico de 20 de abril de 2021 (IAI 16/2021) en el cual, de forma resumida, sentó el siguiente criterio: a) se puede dar acceso a toda la información relativa a la persona interesada solicitante de acceso; b) igualmente se puede otorgar el acceso a los datos personales de aquellas personas interesadas que han superado el procedimiento de selección (excluyendo los datos especialmente protegidos así como aquellos innecesarios para alcanzar la finalidad perseguida, esto es, el *derecho a la defensa* de los interesados); c) también es posible otorgar el acceso a los datos meramente identificativos de los cargos o empleados públicos que en ejercicio de sus funciones consten en la documentación solicitada (con exclusión de las dietas individualizadas de los miembros del tribunal y también de los motivos o justificación las ausencias o sustituciones de dichos miembros); y d) está injustificado el acceso a los datos de las personas aspirantes no seleccionadas, salvo aquella información que de por sí es objeto de publicación.

Por tanto, se puede extraer dos conclusiones de este supuesto. En primer lugar, en términos cuantitativos, la dilatación temporal que pueden causar algunas solicitudes de acceso a la información pública en determinados procedimientos administrativos «aunque en este caso no haya dado lugar a la suspensión del procedimiento ni ha impedido su finalización». Y, en segundo lugar, en términos cualitativos, se exige del órgano instructor una tarea compleja de ponderación a la hora de resolver este tipo de solicitudes que, en principio, son tan solo complementarias al procedimiento principal, pero sin el cual, en otras ocasiones, se podría ocasionar un perjuicio grave a los interesados, ya sea en su derecho a la defensa o en cualesquiera otros que puedan estar protegidos por los límites legales al acceso (como en este caso es el de protección de datos).

(21) SERRAT ROMANÍ, M., «Los intereses económicos y comerciales», en la obra colectiva *Los límites al derecho de acceso a la información pública*, INAP, Madrid, 2017, págs. 151 a 153.

(22) Sin ir más lejos, el CTBG en su Criterio Interpretativo de 24 de septiembre de 2019 (1/2019) sobre la «Aplicación del artículo 14, número 1, apartado h), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre: perjuicio para los intereses económicos y comerciales», acude al Diccionario del Español Jurídico de la RAE en colaboración con el CGPJ con el fin de proporcionar luz a unos conceptos difusos desde



sable debe realizar una valoración y ponderación individualizada de los intereses en juego cada vez que entre interesados se solicite información, como ocurre entre participantes en licitaciones públicas(23). Con la finalidad de llevar a cabo esta valoración concreta recuerda el CBTG que el art. 19.3 LTBG exige conceder un período de quince días para que los *terceros afectados* puedan realizar las alegaciones oportunas(24). Además, es posible que tras la formulación de alegaciones por los terceros y como consecuencia de su contenido, el órgano instructor necesite de informes periciales de cualquier tipo a efectos de valorar la procedencia o improcedencia de las alegaciones o verificar que efectivamente unos conocimientos técnicos o estrategias comerciales deben ser protegidas frente a otro tipos de intereses legítimos o derechos subjetivos(25). Estos elementos y otras vicisitudes que puedan derivarse del propio casuismo son una muestra más de que la aplicación supletoria de la normativa de transpa-

una vertiente gramatical, mientras que a la hora de definirlo jurídicamente acude al Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos, que no da muchas más que la LTBG sobre la interpretación de dichos conceptos.

Teniendo esto en consideración, el CTBG reconoce que «tanto el concepto gramatical como el jurídico de los intereses económicos y comerciales que puedan obtenerse de las fuentes usuales resultan excesivamente abstractos para una aplicación eficiente del art. 14.1, h) de la LTAIBG a supuestos concretos». Por esta razón ofrece solamente un criterio meramente interpretativo sobre estos límites, apuntando que «a juicio de este Consejo, se entiende más adecuado restringir el concepto a aquellas ventajas o situaciones beneficiosas para el sujeto o sujetos de los mismos que, de conocerse, comprometerían su posición en el mercado o en cualesquiera procesos negociadores de naturaleza económica (licitaciones, negociación colectiva, etc...)».

(23) Criterio Interpretativo del CTBG de 24 de septiembre de 2019 (1/2019) antes citado. El CTBG establece que en el caso del derecho de acceso a la información pública se ha de realizar en primer lugar un *test del daño*, con la finalidad de establecer el perjuicio que se puede causar a una determinada empresa o entidad por la difusión de la información, mientras que una vez realizado este, debe ponderarse su peso con respecto al interés legítimo del solicitante del acceso a la información.

(24) *Ibidem*.

(25) Resulta ilustrativa la STJUE de 22 de enero de 2020 (asunto C-175/18 P), en la cual, el TJUE conoce de un asunto en el que una empresa farmacéutica solicitó a la Agencia Europea del Medicamento (en adelante, EMA) el acceso a un informe de ensayo clínico contenido en el expediente de solicitud de autorización de comercialización de un medicamento que otra farmacéutica había promovido. La empresa promotora del medicamento se opuso a dicho acceso «que fue concedido por la EMA» alegando, entre otras cosas, la protección de sus intereses comerciales. Sin embargo, el TJUE señaló que la promotora no ilustró suficientemente al juez de la Unión de qué manera la divulgación de dicho informe podría perjudicar concretamente y de una forma previsible a sus intereses comerciales, mientras que, por otro lado, gran parte de la información a la que se dio acceso utilizaba modelos y métodos basados en unos conocimientos técnicos «ampliamente disponibles en la comunidad científica».

Estas determinaciones llevan a pensar que, en ocasiones, el órgano instructor en vía administrativa (así como el juez, en vía jurisdiccional) necesitará apoyo sobre los aspectos técnicos que debe ponderar conforme los pasos indicados en el Criterio Interpretativo del CTBG, ya que no podrá conocer si un determinado método científico, un procedimiento tecnológico o un sistema de cálculo es un conocimiento habitual propia de un ámbito de conocimiento o, por el contrario, supone algún *signo distintivo* de la empresa o entidad cuya difusión pueda causarle un perjuicio (razonablemente previsible) en sus intereses comerciales.



rencia y acceso a la información pública no es sencilla de encajar todos los procedimientos administrativos.

No es objeto de este trabajo despejar las incógnitas anteriores, que necesitan de un estudio específico en profundidad (26). Cumple poner de manifiesto el laberíntico casuismo que puede producirse a raíz de la relación de supletoriedad de la LTBG respecto al procedimiento administrativo; una situación que se traduce en la dificultad de elegir qué aplicar y qué no de la legislación de transparencia a los procedimientos administrativos en trámite y que se regirían «en lo no previsto en su normativa específica» por la legislación de transparencia.

B. EL ENCAJE DE LA TÉCNICA DEL ESPIGUEO EN EL DERECHO POSITIVO

He comenzado el apartado relativo al análisis de la primera de las previsiones que realiza la DA 1.^a de la LTBG destacando que respecto a los procedimientos administrativos en trámite se aplicará la normativa procedimental correspondiente a la hora de hacer frente a una solicitud de derecho de acceso. Literalmente, este precepto señala lo siguiente:

«[l]a normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo».

Y se ha mencionado también que entre las autoridades de transparencia y la doctrina existen dos corrientes diferenciadas sobre la interpretación de esta previsión. Por un lado, la *corriente literalista* (CTBG) que defiende que si se dan los requisitos del primer apartado de la DA 1.^a, cabe aplicar exclusivamente la normativa procedimental y no la legislación de transparencia (a no ser que la persona solicitante acuda a la LTBG en su cualidad de *ciudadano* y no de *interesado*). Y, por otro lado, la *corriente integradora* (GAIP), partidaria de la aplicación integrada entre la normativa procedimental correspondiente y la de transparencia para los interesados cuyos procedimientos se encuentren en curso, bajo los argumentos de que la normativa de transparencia no prevé ninguna causa de inadmisión para estos supuestos y que las DDAA inciden en el derecho material del acceso, pero no en los aspectos procedimentales.

(26) Así lo destaca ORDUÑA PRADA, E., «Transparencia y protección de datos», en la obra colectiva dirigida por VELASCO CABALLERO, F., *Tratado de Derecho Local*, Marcial Pons, Madrid, 2021, pág. 191.



La línea que mejor encaje tiene con el Derecho positivo es, bajo mi punto de vista, la segunda. El argumento principal se extrae de la propia literalidad de la DA 1.^a (art. 3.1 CC). La literalidad siempre debe interpretarse bajo la batuta del resto del ordenamiento jurídico. Ahora bien, aunque la LTBG no da lugar a lugar a equívocos en relación con la voluntad de excluir su aplicación a los interesados cuyo procedimiento administrativo se encuentre en curso, considero que sí sería aplicable aquí la supletoriedad relativa a las «materias que tengan previsto un régimen específico de acceso a la información», entendiéndose por tanto aplicable en el campo del procedimiento administrativo común el segundo párrafo de la DA 1.^a.

Dado que este hecho será el núcleo de la exposición que se va a realizar a continuación con respecto al acceso de terceros al procedimiento en curso, me remito a los argumentos que se plasmarán en el siguiente apartado para mayor abundamiento. Solo avanzar que si a la regulación de la LPAC se le puede considerar un régimen especial de acceso (al menos parcialmente), cabría acudir supletoriamente a la LTBG de conformidad con el sentido del segundo apartado de su disposición adicional.

Por otro lado, también es importante parar mientes en que algunos tribunales se vienen posicionando a favor del espiguelo «aunque sin nombrarlo específicamente» en algunas materias específicas como lo es *el derecho de acceso a la información por parte de los representantes políticos* —a pesar de la pendencia del pronunciamiento del TS específicamente en el campo de los electos locales(27)—. Doctrinalmente, la téc-

(27) MIR PUIGPELAT, O., *Transparencia y procedimiento administrativo...*, op. cit., págs. 92 y 91 cita la STS de 15 de junio de 2015 (ROJ 2876/2015), Ponente: Pablo Maria Lucas Murillo de la Cueva, en la que se establece que tras la LTBG «el derecho de los parlamentarios a la información pública no puede sino verse fortalecido. En efecto, a fin de que estén en condiciones adecuadas para hacer frente a la especial los que se les ha confiado al elegirlos, habrán de contar con los medios necesarios para ello, los cuales en punto de acceso a la información y a los documentos públicos no solo no podrán ser inferiores a los que tiene ya a su disposición cualquier ciudadano en virtud de esas leyes, sino que deben suponer un plus añadido imprescindible». Esta doctrina se repite por el TS también en sus STS de 1 de junio de 2015 (ROJ 2388/2015) o de 15 de junio de 2015 (ROJ 2870/2015).

Aunque la declaración del TS es clara en tanto en cuanto los sujetos que tienen un derecho cualificado de acceso (representantes políticos) no pueden estar en peor posición que todos los ciudadanos y, por tanto, deben gozar de la protección de la LTBG, el alto tribunal no se pronuncia expresamente sobre la aplicación de algún aspecto concreto de la LTBG a estos sujetos, aplicación con la cual se daría cobijo a la técnica del espiguelo normativo. Sin embargo, en este ámbito sí se ha aplicado dicha doctrina del TS por parte del TSJ de Cataluña para aplicar aquellos aspectos de la LTBG que le son más favorables a los electos locales y, de este modo, confirmar la doctrina de la GAIP. Se trata de la STSJ de Cataluña de 18 de septiembre de 2019 (ROJ 11907/2019), Ponente: Héctor García Morago. En esta sentencia, entre otras cosas, se confirma la posición de la GAIP en tanto en cuanto en lo no previsto en la LBRL (legislación que la propia STSJ sobreentiende como *régimen jurídico específico de acceso*) se pueden aplicar de forma supletoria (DA 1.^a, párrafo segundo, de la LTBG-Cat) las garantías de la legislación de transparencia, más concretamente, en el caso de la sentencia, el derecho a presentar reclamación de acceso ante la autoridad de transparencia.



nica del espiguelo en el campo de los cargos representativos también ha tenido bastante buena acogida y son tan diversos como numerosos los argumentos que se utilizan para sostenerla. El primer argumento y, al mismo tiempo, común denominador de todos ellos es el que recordaba GUICHOT REINA al reflexionar sobre la posibilidad de que los concejales puedan acudir a la vía de reclamación ante las autoridades de transparencia:

«(...) en ningún caso, los concejales, como representantes de los ciudadanos democráticamente elegidos, podían entenderse situados en peor condición para acceder a la información municipal que los propios ciudadanos» (28).

Esta es siempre la premisa, apuntada además en las dos SSTs dictadas en fecha 15 de junio de 2015. Este es, en fin, el criterio aplicado por parte de las autoridades de transparencia que comulgan con esta postura o por algún tribunal inferior (29).

La sentencia anterior ha sido recurrida por la Diputación de Girona ante el TS, admitiéndose el recurso mediante ATS de 23 de junio de 2021 (ROJ 8438/2021). En síntesis, el ente local alega que la normativa de régimen local ya es un régimen especial y completo de acceso para los cargos locales, sin que se deba aplicar la legislación de transparencia. Habrá que esperar, pues, al pronunciamiento del TS para esclarecer esta cuestión, aunque, por lo que se verá (en relación con los pronunciamientos dados por el tribunal respecto a otros regímenes de acceso) parece probable que el recurso vaya a fracasar en este punto.

(28) El resumen de sus múltiples trabajos sobre este asunto se puede encontrar en GUICHOT REINA, E., «El acceso de los representantes políticos a la información y la nueva normativa sobre transparencia y acceso a la información pública. En especial, la posibilidad de presentar reclamaciones ante las Autoridades de transparencia», *Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica-Nueva Época (REALA-Nueva Época)*, núm. 8, noviembre, 2017, pág. 1.

Resulta curioso que unos años más tarde, el propio autor, en su trabajo conjunto con BARRERO RODRÍGUEZ, C., *El derecho de acceso a la información pública, op. cit.*, consulta online en fecha 10 de septiembre de 2021, considera respecto del acceso por parte de los interesados en general (no específicamente de los representantes políticos) que la postura idónea es la defendida por el CTBG y las autoridades de transparencia que le siguen, es decir, que los interesados no puedan acudir *vía aplicación supletoria* a la LTBG.

Sin embargo, no considero que se pueda defender una postura respecto a un tipo determinado de interesados (representantes políticos, por lo que aquí interesa) y la postura contraria respecto a la categoría genérica de interesados, ya que este concepto conllevará siempre que tengan un derecho de acceso cualificado o reforzado frente a la ciudadanía en general.

(29) Es de destacar la STSJ de Castilla y León (Valladolid) de 24 de octubre de 2019 (ROJ 4491/2019), Ponente: Felipe Fresneda Plaza. En esta resolución se ponderan las dos posturas contradictorias en relación a este asunto que se ha puesto de manifiesto anteriormente para decantarse por la interpretación integrada del ordenamiento jurídico por cuanto que «no puede hacerse acreedor de menos derechos a quien ostenta tal carácter (*de interesado*), que a cualquier ciudadano que con carácter general puede ejercitar dicho derecho de información, por lo que con mayor razón ha de poder hacerlo quien ostenta unos intereses específicos o incluso derechos en relación con las pretensiones que se dilucidan en un procedimiento».



El segundo de los argumentos es, como no podía ser de otro modo, la *supletoriedad* a la cual ya me he referido y que el citado autor sostiene aplicable por motivos gramaticales, históricos, sistemáticos y teleológicos a la luz de la contraposición de la normativa general (legislación de transparencia) y la normativa específica (régimen local)(30). Mientras que el motivo gramatical ya ha sido analizado y el motivo sistemático es el relativo a la insostenibilidad de poner en peor situación a los representantes políticos en el ejercicio de sus cargos que a los ciudadanos en general, mediante el argumento histórico se viene a decir que la normativa local es anterior a la LTBG y que, por esta razón, no había podido establecer la posibilidad de acudir a las autoridades de transparencia. Y añadido, por la misma razón, no se podría haber previsto en dicha normativa una remisión a la LTBG en todo aquello no previsto por el régimen local, como sí hace por ejemplo la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LBRL) en materia procedimental o de régimen jurídico del sector público (*p. ej.*, arts. 53, 58.2 o 76). Finalmente, el argumento teleológico se basa en afrontar la falta de efectividad de la vía de recursos administrativos y judiciales que ofrece la legislación procedimental y procesal para acudir a la «acreditada» efectividad de las reclamaciones ante las autoridades de transparencia.

Así las cosas, parece llano que el actual marco jurídico de la transparencia, interpretado en un sentido integrador, permite la utilización de la técnica del espiguelo en todo aquello que la normativa específica no prevea, a través de la figura de la *supletoriedad*. Aunque es preciso matizar que no se trata de *supletoriedad* en sentido estricto, porque eso implicaría no solo acoger los beneficios de la LTBG sino también las posibles cargas añadidas que dicha legislación pueda exigirles(31). No solo eso, sino que aplicando los razonamientos utilizados respecto del derecho de acceso de los representantes políticos, en atención a la parquedad de muchas de las regulaciones específicas en esta materia, no se puede concebir que las personas que tienen la condición de *interesadas* en un de-

(30) GUICHOT REINA, E., «El acceso de los representantes políticos a la información...», *op. cit.*, págs. 44 a 46.

(31) GUICHOT REINA, E., «El acceso de los representantes políticos a la información...», *op. cit.*, pág. 47, apunta que «[h]ay que convenir que estamos aquí ante un criterio que no deriva de un entendimiento clásico de la *supletoriedad*, cuya función propia es la de cubrir lagunas, no a convertirse en un instrumento de igualación de mínimos entre normativa general y normativa especial. Más bien se relaciona con la extensión del carácter básico de la regulación general a la sectorial. Como vimos al comienzo de este trabajo, ¿cómo justificar que la normativa que regula el acceso de los representantes locales a la información pueda obligar a motivar la solicitud o limitar el acceso a copias, por destacar solo dos puntos? El Tribunal Supremo ya fue «reinterpretando» estas exigencias de la forma más favorable al ejercicio del derecho fundamental de los representantes políticos.



terminado procedimiento administrativo «sea común o específico» se encuentren en peor condición jurídica de acceso que los *ciudadanos* en general(32). Sin embargo, todo lo dicho no exime de la necesidad de abordar un cambio legislativo riguroso que ponga orden en la divergencia de criterios existentes hoy en día, sobre todo en lo referente al contraste entre las propias autoridades.

III. El derecho de acceso a los procedimientos administrativos en curso: la especial incidencia de la DA 1.^a, párrafo segundo, de la LTBG

Tras haber analizado el primero de los apartados de la DA 1.^a de la LTBG, en el presente epígrafe se pretende centrar la mirada sobre el acceso por parte de terceros que no tienen la condición de interesadas a los datos y documentos de los procedimientos administrativos que se encuentran en curso de tramitación. Escribo estas líneas desde la firme convicción de que la postura doctrinal que se ha impuesto en los últimos años es la favorable al acceso por parte de los ciudadanos y, por tanto, no exclusivamente de los interesados *ex art.* 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC); una posición que convive en sintonía con la tendencia «prácticamente unánime» de los órganos garantes del derecho de acceso a la información pública. De ahí que se trate de un tema ciertamente manido, pero cuyo debate no está cerrado, tal y como trataré de esbozar a continuación.

La fiscalización que se plantea se da respecto de un régimen de acceso a la información nada pacífico tradicionalmente. En el campo que nos movemos, no se han encajado adecuadamente las piezas de los distintos regímenes en juego. Por este motivo, incluso la doctrina más

(32) Tras la LPAC de 2015 lejos ha quedado el debate sobre el contenido del derecho procedimental de acceso al que se refiere FERNÁNDEZ RAMOS, S., «El acceso a la información relativa a los procedimientos administrativos», *op. cit.*, págs. 34 a 36, en el sentido de que podía haberse interpretado que los interesados tenían únicamente *derecho a conocer el estado de la tramitación*. Ahora, tras el inciso final del art. 53.1 a) de la LPAC queda meridianamente claro, como defiende el autor, que los interesados tienen derecho a conocer toda la documentación que se contiene en el expediente administrativo.

Como decía en PAVEL, E.V., *El procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial*, Tecnos, Madrid, 2021, págs. 253 y siguientes, el *expediente administrativo* tiene una vocación de completitud probatoria, es decir, se trata de una garantía del interesado en tanto en cuanto le permite tener constancia fehaciente de todas las actuaciones administrativa, todo ello con ocasión de garantizar su derecho a la defensa.

Por otro lado, tal y como sostiene la SAN de 7 de junio de 2021 (ROJ 2694/2021), Ponente: Begoña Fernández Dozagarat, la LTBG es una normativa básica de carácter transversal que regula el derecho de acceso a la información pública y «crea un marco jurídico que complementa al resto de la normas».



favorable a la postura de que el derecho fundamental de acceso a la información (art. 105.b CE en conexión con diversos derechos fundamentales(33)) se ha encargado de advertir la deficiente regulación del acceso, especialmente por parte de la LPAC del 2015, señalando que la *función interpretativa* será la bisagra que decantará la balanza hacia el acceso o la restricción del derecho(34).

Sobre la base de las ideas anteriores cabe avanzar que en el presente trabajo pretendo señalar que el acceso por parte de terceros no interesados al procedimiento administrativo no acaba de hallar su encaje normativo, teniendo en cuenta, además, la más reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la DA 1.^a LTBG. Con la finalidad de alcanzar este objetivo, propongo dibujar el trazo principal de este planteamiento a partir de las siguientes ideas fuerza que se van a estudiar. En primer lugar, va a ser objeto de estudio la corriente favorable al acceso universal como punto de partida, dada su imposición en los últimos años. En segundo lugar, se va a analizar el marco jurídico de la prevalencia de las regulaciones específicas del derecho de acceso en atención al párrafo segundo de la DA 1.^a de la LTBG, con especial mención a la evolución jurisprudencial en la materia. En tercer lugar, una vez observado cuándo debe predominar la regulación específica, se deberá examinar si la ley procedimental, concretamente, su artículo 53.1 a), puede considerarse como tal frente a la de transparencia, con los efectos que de esta situación pudieran desprenderse. Y, finalmente, se realizará un breve examen de los principales argumentos proporcionados en torno al pretendido acceso universal a los procedimientos en curso con la misión de determinar su influencia sobre la prevalencia o, por el contrario, complementariedad, de las legitimaciones de acceso.

(33) Sobre la integración del derecho de acceso a la información pública del art. 105.b) de la CE en determinados derechos fundamentales, como por ejemplo el de la libertad de información (art. 20 CE), el relativo al derecho de acceso a la protección de datos (art. 18.4 CE) o, entre otros, del derecho de acceso a la justicia y las garantías de defensa (art. 24 CE) véase, por todos, COTINO, HUESO L., «Los derechos fundamentales de acceso a la información pública, sus límites y la supletoriedad de la legislación de transparencia», en la obra colectiva coordinada por el propio autor y por BOIX PALOP, A., *Los límites al derecho de acceso a la información pública*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, págs. 22 a 26. Ahora bien, es preciso señalar que no es una cuestión pacífica, ya que autores como RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, C. M., «Exposición general del significado y alcance del principio de transparencia y de su regulación internacional en España», en la obra colectiva dirigida por MARTÍN DELGADO, I., *Transparencia y acceso a la información pública: de la teoría a la práctica*, Lustel, Madrid, 2019, págs. 41-42, defiende que la actual LTBG no ha configurado el derecho de acceso como derecho fundamental, sino que la vía sigue siendo el art. 105.b) CE, tal y como se desprende, por cierto, de su *Preámbulo*.

(34) MIR PUIGPELAT, O., *Transparencia y procedimiento administrativo*, op. cit., pág. 36.



1. La tendencia de reconocer el acceso de los terceros a los procedimientos administrativos en trámite

Una vez delimitado el campo de juego en los términos de la interpretación y los criterios establecidos por el TS respecto del apartado segundo de la DA 1.^a LTBG, con carácter previo a analizar su aplicación práctica respecto del procedimiento administrativo común, es preciso observar la tendencia doctrinal y de las autoridades de transparencia sobre el derecho de acceso a los procedimientos en curso por parte de terceros no interesados. En este sentido, según ya se ha avanzado, la línea que se va imponiendo entre la doctrina es la favorable al reconocimiento del derecho de acceso a los datos y documentación obrante en los expedientes relativos a procedimientos en curso de tramitación.

Los inicios del reforzamiento de esta postura se remontan a la LTBG de 2013, que vino a introducir una regulación ambiciosa del derecho de acceso a la información pública que fue proclamada en su Preámbulo como una regulación capaz de *incrementar y reforzar la transparencia de la actividad pública* así como *reconocer y garantizar el acceso a la información*. Esta nueva ley reformó, entre otras cosas, el art. 37 de la anterior ley procedimental con la pretensión de extender el derecho de acceso más allá del rígido corsé que le establecía la Ley 30/1992 (35), limitando el acceso de los *ciudadanos* a los expedientes administrativos correspondientes a procedimientos terminados a la fecha de la solicitud. El cambio fue avistado por numerosos autores como una posibilidad expresa «abierta por la LTBG» de utilizar el derecho general de acceso para acceder a documentos, datos y demás informaciones de procedimientos en curso de tramitación (36). Sin embargo, no fue «ni es» un asunto pacífico, al existir también posicionamientos en contra de dicha interpretación, entre los que me incluyo, y a favor de la re-

(35) A través de la Disposición final primera.2 de la LTBG.

(36) Por todos, véase MIR PUIGPELAT, O., *Transparencia y procedimiento administrativo...*, *op. cit.*, págs. 82 y ss.; FERNÁNDEZ RAMOS, S., «El acceso a la información relativa a los procedimientos administrativos», *Revista Española de Transparencia (RET)*, núm. 12, enero-junio, 2021, págs. 38 a 40; GUICHOT REINA, E., en la recensión al libro «Oriol Mir Puigpelat: *Transparencia y procedimiento administrativo: el derecho de acceso al expediente y su conexión con el derecho de acceso a la información pública*, Madrid, Civitas-Aranzadi, 2019, 156 págs.» *RAP*, núm. 210, septiembre-diciembre, 2019, pág. 508; VAQUER CABALLERÍA, M., «El procedimiento administrativo: cuestiones generales», en la obra colectiva dirigida por EZQUERRA HUERVA A. y MENÉNDEZ, P., *Lecciones de Derecho administrativo*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2019, pág. 256; RAMS RAMOS, L., «El procedimiento de ejercicio de derecho de acceso a la información pública», *Revista General de Derecho Administrativo (RGDA)*, núm. 41, 2016, págs. 14 y 15; o GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, 3.^a edición, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2017, págs. 443 y 444.



serva del derecho de acceso a los procedimientos en curso solo para los *interesados*(37).

Es por esta razón que procede trazar, de forma breve, los principales argumentos que son utilizados por parte de esta posición mayoritaria *pro* acceso a los procedimientos en curso (38). Me serviré para ello del hilo discursivo de los profesores Mir Puigpelat y Fernández Ramos, quienes de forma sólida y completa han defendido dicha postura (39). Así, la corriente por ellos sostenida suele utilizar determinados argumentos de Derecho positivo que complementan con argumentos tendentes a señalar las bondades y mejoras que conlleva-

(37) En contra de la postura anterior, cabe observar la defendida por CANALS AMETLLER, D., «El acceso público a datos en un contexto de transparencia y de buena regulación», en la obra dirigida por la propia autora, *Datos. Protección, transparencia y buena regulación*, Documenta Universitaria, Girona, 2016, consulta electrónica en fecha 5 de julio de 2021; MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., *El régimen jurídico del nuevo procedimiento administrativo común*, Aranzadi, Cizur Menor, 2016, págs. 134 y 135; o ARAGUÁS GÁLGERA, I., «Los derechos de las personas en sus relaciones con la Administración. En particular: el derecho de acceso a la información administrativa», en el libro colectivo coordinado por J. Tornos Mas, *Estudios sobre las leyes 39/2015 del procedimiento administrativo común y 40/2015 del régimen jurídico del sector público*, Atelier, Barcelona, 2017, págs. 181 a 200. Aunque no se postula de forma expresa, parece decantarse hacia esta opción también CAMPOS ACUÑA, M.C., «Derecho de acceso a la información pública en la Ley de Transparencia y en la Ley de Procedimiento Administrativo», en la obra colectiva dirigida por la propia autora, *Transparencia y Acceso a la Información en las Corporaciones Locales*, El Consultor de los Ayuntamientos-Wolters Kluwer, Las Rozas, 2017, págs. 240 y 241, al insistir en la nitida diferenciación entre el régimen del art. 13 y 53 de la LPAC, por razón de la cualidad subjetiva de las personas afectadas por un precepto u otro.

(38) MIR PUIGPELAT, O., *Transparencia y procedimiento administrativo...*, loc. cit., voy a exponer principalmente su hilo discursivo favorable al acceso procedimental por parte de terceros. También comparte prácticamente en su integridad estos argumentos FERNÁNDEZ RAMOS, S., «El acceso a la información relativa a los procedimientos administrativos», *op. cit.*, págs. 38 a 40.

(39) A los meros efectos didácticos, se podrían resumir los argumentos que MIR PUIGPELAT, O., *Transparencia y procedimiento administrativo...*, loc. cit., ofrece sobre las bondades de la apertura al público en general de los procedimientos administrativos en curso de la siguiente manera. El primero de ellos se da en términos comparativos: el acceso a los procedimientos constituye la regla general en el Derecho comparado y en el Derecho de la UE. Ahora bien, el autor menciona que llega a esta conclusión porque en los regímenes jurídicos de comparados (instituciones de la UE, Estados Unidos, Suecia, Italia o Alemania) no se prohíbe generalmente el acceso por parte de la ciudadanía a los procedimientos en curso. Por tanto, *a sensu contrario*, subraya que al no prohibirlo (y simplemente adoptar unos límites aplicables), el Derecho comparado opta por lo general hacia la apertura.

Además defiende la apertura de los procedimientos enfocando, entre otros, dos otros argumentos merecedores de ser puestos de manifiesto. Por un lado, se refuerza *la función de control de la actividad administrativa*, ya que al permitir a los ciudadanos y a los medios de comunicación el acceso a los procedimientos en curso ayudaría a que se previnieran conductas ilícitas o dilataciones excesivas antes de que fuera demasiado tarde (p. ex., procedimientos de contratación relevantes, proyectos urbanísticos, etc.). Y, por otro lado, el acceso del público en general también podría beneficiar a los interesados (a acceder a información complementaria del propio contenido del expediente); a los participantes en trámites de información pública (a tener acceso al expediente íntegro y no solo a la parte procedimental que, por razón del trámite concreto, se pone a disposición del público); así como a otras Administraciones para aquellos supuestos en los que fallen los mecanismos de cooperación interadministrativa.



ría dicha opción (40). Por lo que se refiere a los argumentos jurídicos *stricto sensu*, se dividen en cuatro ideas-fuerza, que el primero de los mencionados autores sintetiza de la manera que brevemente se expone a continuación.

A. En primer lugar, sostiene que la LTBG ya no condiciona el derecho de acceso a que los procedimientos administrativos estén *terminados*, como sí hacía el art. 37.1 de la LRJPAC. La DA 1.^a no se refiere en ningún momento a las personas que no tienen consideración de interesados, sino simplemente, en su primer apartado, hace mención del régimen jurídico aplicable a los que sí tienen esta condición. La expresada mención solo tiene vocación de subrayar el carácter reforzado del derecho de acceso de los interesados, sin que sea procedente interpretar esta previsión *a sensu contrario* como límite al acceso por parte de los ciudadanos.

B. En segundo lugar, toma nota de la ampliación del objeto del derecho de acceso en el sentido de que ahora el término *información pública* incluye todo tipo de información que se encuentre en poder de los sujetos obligados, de conformidad con el art. 13 LTBG. Al hilo de esta ampliación terminológica se ha de incluir con naturalidad aquella documentación e informaciones de los procedimientos en curso.

C. En tercer lugar, un argumento habitualmente utilizado es «por la fuerza de su literalidad» el relativo a la declaración de intenciones que se deriva de la exposición de motivos de la LTBG. Se apunta por parte del legislador a que la anterior LRJPAC adolecía de «una serie de deficiencias que han sido puestas de manifiesto de forma reiterada al no ser claro el objeto del derecho de acceso, al estar limitado a documentos contenidos en procedimientos administrativos ya terminados y al resultar su ejercicio extraordinariamente limitado en su articulación práctica». Se trata de uno de los motivos más sólidos que se expone por el autor, dado que es la propia ley la que proporciona una de las ideas interpretativas más serias para tener en cuenta en el campo del acceso a los procedimientos por parte de no interesados: hay que dejar atrás el acceso exclusivamente a los expedientes cuyos procedimientos hayan terminado.

D. Finalmente, en cuarto lugar, se defiende que la nueva LPAC no solo no prohíbe el acceso a los procedimientos en curso como sí hacía

(40) Argumentos estos últimos que no se van a analizar aquí por no ser objeto este trabajo profundizar sobre el aspecto relativo a los efectos prácticos del acceso universal.



su antecesora, sino que además incluye los *principios de transparencia y publicidad* entre los inspiradores de la tramitación del procedimiento administrativo común (art. 71.1 LPAC). Y estos principios no deberían beneficiar únicamente a los interesados, sino también a la *accesibilidad por parte de la ciudadanía* porque la transparencia exigida es contradictoria a la opacidad en la que pudiera desembocar una posible prohibición de acceso durante el desarrollo procedimental. Subraya finalmente Mir Puigpelat que «[n]o cabe afirmar la verdadera «transparencia» en la tramitación de un procedimiento si solo los interesados pueden conocerlo hasta el momento en que finalice».

Los anteriores razonamientos también son adoptados como criterios de prácticamente todas las autoridades de transparencia, encabezadas por la GAIP. Esta comisión de acceso ha resultado ser la precursora de esta postura. Fue contundente la autoridad catalana de transparencia en su Dictamen de 30 de noviembre de 2016, en el cual sentó las bases *pro* acceso a los procedimientos en curso por parte de no interesados (41). Tal posición parte del entendimiento de que la LTBGCat *declara el derecho de acceso universal a todo tipo de información*, con independencia de que se trate de una persona interesada o no interesada o de un procedimiento abierto o cerrado. De este modo, sostiene que de la aplicación conjunta de la DA 1.^a de la LTBGCat (que recordemos, es la misma que la LTBG estatal) y de los arts. 13.d y 53.1 a) de la LPAC se deduce que a los interesados les será de aplicación el derecho reforzado del segundo de los preceptos, mientras que los no interesados tendrán acceso en virtud de la legislación de transparencia. De ahí que no observe una incompatibilidad entre los citados preceptos de la ley procedimental ni consecuentemente que el 53.1 a) de la LPAC suponga una prohibición de acceso a los *ciudadanos* del art. 13 d) LPAC y de la LTBG. Tanto antes como a partir de ese momento, la autoridad catalana ha ido reiterando esta posición en muchas de sus resoluciones (42).

La pauta de la GAIP es seguida muy de cerca prácticamente por todas las autoridades de transparencia autonómicas, las cuales, con más o menos firmeza, aceptan por norma general las reclamaciones de los terceros a los procedimientos que se encuentran en curso de tramitación, como lo

(41) Dictamen de la GAIP de 30 de noviembre de 2016 (núm. 7/2016), Ponente: Josep Mir Bagó.

(42) Resoluciones de la GAIP de 23 de diciembre de 2015 (núm. 17/2015), Ponente: Josep Mir Bagó; de 4 de abril de 2019 (núm. 190/2019), Ponente: Josep Mir Bagó; de 18 de julio de 2019 (núm. 443/2019), Ponente: Josep Mir Bagó; de 10 de septiembre de 2020 (núm. 472/2020), Ponente: Elisabet Samarra Gallego; de 17 de junio de 2021 (núm. 0564/2021), Ponente: Josep Mir Bagó; o de 22 de junio de 2021 (núm. 603/2021), Ponente: Josep Mir Bagó.



son el CTCV (43), el CTAr (44), el CTCyL (45), el CTPDAnd (46), el CTRM (47) o el CTGal (48). Incluso el CTBG se muestra partidario del acceso universal, aunque —a diferencia de la GAIP— sin utilizar unos razonamientos de gran profundidad, como se explicará a continuación (49).

Además de los argumentos utilizados por la autoridad catalana de transparencia, se suelen utilizar también algunos otros alegatos complementarios y de carácter más general. Es preciso advertir que, lo que se apuntará a continuación, se halla primordialmente entre los criterios de las entidades que siguen la doctrina conforme a la cual se acuerda la inadmisión en el supuesto de que se dé el triple requisito del párrafo primero de la DA 1.^a LTBG (CTBG, CTPDAnd, CTRM y el CTGal). Si no se cumplen acumulativamente estos requisitos y consecuentemente no observan una inadmisión, estas autoridades, sin entrar demasiado en el fondo del debate que aquí se expone, suelen aceptar el acceso de los ciudadanos a cualquier procedimiento siempre y cuando una regulación especial (en el sentido del segundo párrafo de la DA 1.^a LTBG o sus correspondientes autonómicas) no prevea otra cosa (50). El hecho de que

(43) Reiterando doctrina, las Resoluciones del CTCV de 10 de marzo de 2017 (núm. 24/2017); de 27 de febrero de 2019 (núm. 32/2019); o de 23 de octubre de 2019 (núm. 141/2019), siendo ponente de todas ellas Lorenzo Cotino Hueso.

(44) Por todas, la Resolución del CTAr de 15 de junio de 2020 (núm. 16/2020) o el Informe de 15 de junio de 2020 (núm. 2/2020).

(45) Con reiteración de resoluciones anteriores, véase la Resolución del CTCyL de 27 de agosto de 2021 (núm. 151/2021).

(46) Resolución del CTPDAnd de 17 de marzo de 2021 (núm. 56/2021).

(47) Resolución del CTRM de 16 de julio de 2020 (núm. reclamación R.021.2020).

(48) Por ejemplo, la Resolución del CTGal de 27 de mayo de 2021 (núm. exp. 42/2021).

(49) Como botón de muestra, la Resolución del CTBG de 9 de julio de 2020 (núm. 255/2020) en tanto en cuando da acceso a un no interesado a un procedimiento que todavía se encuentra en curso de tramitación, pero sin mayores precisiones. Simplemente observa que no cabe inadmitir (conforme a su criterio) en virtud de la DA 1.^a LTBG ni tampoco conforme los límites que había alegado la Administración. Y lo señala de la forma siguiente: «Por todo ello, tampoco compartimos la apreciación de la Administración relativa a *No parece por tanto coherente, que pueda facilitarse más información a quien no es interesado en el procedimiento que a quien si ha acreditado esta condición*. Dado que, reiteramos, la Administración confirmó en el expediente de reclamación R/780/2020 «cuya resolución desestimatoria ha sido recurrida ante el contencioso-administrativo» que a los interesados se les había dado trámite de audiencia para conocimiento de la información disponible, no solo en relación con los expedientes de expropiación utilizados para RPA, sino mucha otra información de interés en el procedimiento de liquidación dado que son acreedores. Y que, además, el ejercicio del derecho de acceso a la información reconocido en la LTAIBG no requiere ostentar ningún derecho o interés tal y como se indica a sensu contrario, en el art. 17 de la LTAIBG, en el que se dispone, además, que la solicitud de información no ha de motivarse».

Ahora bien, considero que se echa en falta algún pronunciamiento más claro del CTBG respecto a estas situaciones, ya que no realiza mayor motivación que el dar el acceso por hecho.

(50) Al margen de la Resolución del CTBG citada en la nota anterior y a los efectos de poner algún ejemplo más, la antes mencionada Resolución del CTPDAnd de 17 de marzo de 2021



en la mayoría de los supuestos no se observen unos regímenes específicos completos habilitantes para desplazar la aplicación de la LTBG —tal y como es exigido por parte de estas autoridades—, provoca que por lo general se reconozca la posibilidad de acceso por parte de todos los ciudadanos a todos los procedimientos administrativos con independencia de su estado de tramitación.

Por otro lado, todos los actores anteriores partidarios de este acceso generalizado (tan solo matizado por posibles límites o causas de inadmisión), doctrina y autoridades de transparencia, coinciden en apuntar que las leyes de transparencia (por todas, art. 12 de la LTBG) legitiman a *todas las personas* a acceder a la información pública: de ahí que se considere un derecho *universal*.

Una vez observada dicha perspectiva general cuya tendencia es la apertura de los procedimientos administrativos a todos los ciudadanos, con independencia del estado de tramitación de dichos procedimientos o de la condición subjetiva de los solicitantes del acceso, es preciso entrar a analizar si existe alguna posibilidad de perfilar dicho posicionamiento a la luz —insisto— del Derecho positivo en convergencia con la jurisprudencia en la materia. Y esta verificación se va a realizar teniendo en cuenta fundamentalmente el juego de la prevalencia de la normativa procedimental especial frente a la normativa general de transparencia en atención al estatuto del apartado segundo de la DA 1.^a LTBG.

2. Las regulaciones específicas del derecho de acceso, la legislación de transparencia y el juego de la supletoriedad: *de la completitud a las especialidades*

Visto el apartado primero de la DA 1.^a, que si bien reenvía a la legislación procedimental correspondiente cuando son los interesados aquellos que solicitan la información de un determinado procedimiento administrativo que se encuentra en curso de tramitación, ninguna solución aporta sobre qué sucede en aquellos supuestos en los que son terceras personas no interesadas quienes pretendan acceder a los procedimientos en curso. Tampoco aporta soluciones su aplicación práctica cuya plasmación radica en la doctrina dimanada por las autoridades de transparencia a la hora de resolver las reclamaciones de los solicitantes de acceso. Mientras una parte de estas se limitan a inadmitir las pe-

(núm. 56/2021), apunta, sin mayores precisiones y después de citar el primero de los párrafos de la DA 4.^a de la LTPA (idéntica a la DA 1.^a LTBG) lo siguiente: «[e]n consecuencia, no ostentando la condición de interesado, según sostiene el propio Ayuntamiento, no procede aplicar la Disposición citada, esté o no el procedimiento en curso, y el Ayuntamiento habría de conceder la información solicitada previa disociación de los datos personales que eventualmente pudieran aparecer (...)».



ticiones de las personas cuando se cumple la tríada de requisitos previstos en la norma, las demás consideran que esta es una especie de «recordatorio» de que los interesados tienen una posición substantiva cualificada en torno a los procedimientos en curso por aplicárseles la LPAC.

Por esta razón, es preciso acudir en una primera aproximación al apartado segundo de la DA 1.^a de la LTBG. Esta norma precisa la aplicación de la normativa especial o específica allí donde exista, mientras que *la legislación de transparencia se reserva para la supletoriedad* en aquellos supuestos en los que no existan especialidades (51). De esta manera, la determinación exacta de la entrada en juego de las regulaciones especiales o específicas que tienen la posibilidad de regular regímenes propios de acceso a la información pública de conformidad con la DA 1.^a LTBG asume una trascendencia vital de cara a la resolución del debate aquí planteado. Concretamente, el apartado segundo de la DA 1.^a establece lo que a continuación se transcribe:

«se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información» (52).

En este terreno se pueden establecer las siguientes premisas: a) la LTBG es la normativa básica y general de aplicación; b) pero allí donde existen regímenes especiales reguladores del derecho de acceso son estos los que resultan de aplicación; c) actuando la LTBG como supletoria respecto de estos últimos regímenes.

El punto de partida es el recordatorio de que la LTBG es una norma que tiene carácter básico y general, la cual, de conformidad con su Preámbulo, regula el derecho de acceso a la información pública par-

(51) GUICHOT REINA, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., *El derecho de acceso a la información pública*, op. cit., consulta online en fecha 10 de septiembre de 2021.

(52) Se trata de una norma con carácter básico, en virtud de la Disposición Adicional Octava de la propia ley, aunque se debe apuntar que muchas de las legislaciones autonómicas sobre la materia han decidido emular dicho precepto. Son muestra de ello las siguientes previsiones: Disposición Adicional Primera de la Ley catalana 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTBGCat); la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTAnd); la Disposición Adicional Sexta de la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura (LGAEx); la Disposición Adicional Primera de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (LTPCMad); parcialmente por lo que se refiere a las «regulaciones especiales» equivalente al apartado segundo de la DA 1.^a estatal, la Disposición Adicional Octava de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha (LTBGCIm); y la Disposición Adicional Primera de la Ley canaria 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública (LTCan).



tiendo de la previsión contenida en el artículo 105.b) de la CE (53). Es *norma básica* en tanto en cuanto así lo dispone expresamente su Disposición Final 8.ª al destacar que esta ley se dicta al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1. 1º (condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles), 149.1. 13º (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica) y 149.1. 18º de la CE (bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común). Y es *norma general* por su vocación de alcanzar la esfera jurídica de todos los ciudadanos, sin que se dirija a algunos ciudadanos de modo individual (54).

Precisamente el carácter general de la ley conlleva la consiguiente existencia de *regulaciones especiales* sobre la materia (55), regulaciones que la DA 1.ª, apartado tercero, enumera a modo de *numeros apertus* (56), esto es: la legislación que regula el acceso a la información ambiental así como la destinada a la reutilización de la información. En el entendimiento del legislador, la existencia de un régimen específico tiene por finalidad la «preservación de otros regímenes de acceso» (57). De ahí que con carácter previo a la resolución del debate sobre si la LPAC es una regulación de acceso especial, debamos averiguar qué es lo que se entiende por regulación específica o especial.

Sobre este aspecto se ha pronunciado el TS en diversas ocasiones, hasta el punto de que ya podemos deducir las líneas generales de dicha doctrina jurisprudencial. Ahora bien, es procedente matizar que en un espacio temporal relativamente breve el alto tribunal ha resultado vacilante a la hora de sentar los criterios para dilucidar cuándo estamos ante una

(53) Así lo razona de forma diáfana JIMÉNEZ PLAZA, M. I., «La disposición adicional 1.ª de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el derecho de acceso a la información por los concejales: reflexiones sobre el régimen de tutela», *RGDA*, núm. 49, 2018, págs. 39 a 42. En el mismo sentido, GUICHOT REINA E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., *El derecho de acceso a la información pública*, *op. cit.*, consulta online en fecha 10 de septiembre de 2021.

(54) JIMÉNEZ PLAZA, M. I., «La disposición adicional 1.ª de la Ley 19/2013...», *op. cit.*, pág. 41. En este mismo sentido, también consideran que la LTBG es legislación de carácter general frente a las regulaciones especiales, MIR PUIGPELAT, O., *Transparencia y procedimiento administrativo...*, *op. cit.*, pág.

(55) JIMÉNEZ PLAZA, M. I., «La disposición adicional 1.ª de la Ley 19/2013...», *loc. cit.*

(56) Sobre el carácter ejemplificativo de las enumeraciones de la DA 1.ª se ha pronunciado el CTBG en muchas de sus resoluciones. Así lo señala en las Resoluciones de 26 de noviembre de 2019 (núm. 621/2019) o de 26 de septiembre de 2017 (núm. R/0311/2017), en las que se señalaba lo siguiente: «(...) la excepción prevista en la LTAIBG no realiza una enumeración taxativa de los procedimientos o áreas de actuación que cuentan con regímenes específicos, para no provocar, por ello, lagunas o introducir rigideces indebidas en el ordenamiento jurídico».

(57) GUICHOT REINA, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., *El derecho de acceso a la información pública*, *op. cit.*, consulta online en fecha 9 de septiembre de 2021.



regulación especial o cuando no. Se pueden diferenciar, de este modo, dos etapas.

En primer lugar, la etapa inicial de la jurisprudencia del TS en lo relacionado con los requisitos para que una regulación constituya una regulación específica capaz de desplazar la legislación general y básica de acceso se produjo en el año 2020 y fue la más rigurosa(58). En estas resoluciones, el tribunal destaca que la LTBG «se constituye como la normativa básica transversal que regula esta materia y crea un marco jurídico que complementa al resto de las normas». Mientras que «[l]as previsiones de esta norma tan solo quedan desplazadas, actuando en este caso como supletorias, cuando otra norma legal haya dispuesto un régimen jurídico propio y específico de acceso a la información de un ámbito determinado (...)». Para ello sostiene que otra norma «con rango legal» incluya un régimen propio y concreto que dé a entender que estamos ante una «regulación alternativa por las especialidades existentes en un ámbito o materia determinada, creando así una regulación autónoma en relación con los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse».

Con esta perspectiva, el TS exigía en ese momento tres requisitos para considerar que un régimen era específico(59). Primero, que este régimen sea establecido por una norma con rango de ley. Segundo, que contenga previsiones sobre los sujetos legitimados y/o contenido y los límites. Y tercero, que en general se pueda deducir que nos encontramos ante una regulación autónoma.

Ahora bien, no queda ahí la cosa, sino que el TS exigía en aquella etapa, a modo de criterio interpretativo de cierre, que dicho régimen específico fuera además *un régimen completo de acceso* a la información pública, no siendo suficiente con previsiones puntuales en la materia. En este sentido, descartó que el Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Mercado de Valores (en adelante, LMV) contuviera un régimen específico de acceso dado que solo prevé determinados aspectos de publicidad activa, pero «no cabe entender que (...) la LMV contemple un *verdadero régi-*

(58) En este sentido, caben citarse las SSTs de 11 de junio de 2020 (ROJ 1558/2020); Ponente: Diego Córdoba Castroverde; de 15 de octubre de 2020 (ROJ 3195/2020), Ponente: María Isabel Pelleró Doménech; de 19 de noviembre de 2020 (ROJ 3866/2020); y de 29 de diciembre de 2020 (ROJ 4501/2020), Ponente: Fernando Román García.

(59) Véase, en este sentido, SIERRA RODRÍGUEZ, J., GALDÁMEZ MORALES, A., GONZÁLEZ MORO, A., CRUZ MANTILLA DE LOS RÍOS, P. y PÉREZ CONCHILLO, E., «Decálogo jurisprudencial español sobre derecho de acceso a la información pública», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 21, junio, 2021, pág. 228.



men íntegro y completo» (60). De forma similar se posicionó el tribunal respecto del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, EBEP), al confirmar el criterio del CTBG en el sentido de que el artículo 40 del EBEP (derecho de información de los representantes de los trabajadores) «no puede equivaler a un régimen completo de acceso a la información que se ha de solicitar activamente» (61).

Apenas unos meses más tarde, en lo que podría ser una segunda etapa, el TS vino a matizar y «al mismo tiempo» relajar su doctrina por la que exigía la completitud regulatoria del régimen específico para que éste pudiera prevalecer sobre el régimen general de la LTBG conforme al apartado segundo de la DA 1.^a (62). El TS es consciente de que las legislaciones especiales, en muchas ocasiones, no desarrollan un régimen de acceso íntegro, detallado o que tenga vocación de completitud, sino que más bien se encargan de recoger previsiones puntuales, individualizadas o parciales que «directa o indirectamente» inciden sobre el acceso a la información pública. Por esta razón asume que, a tenor de la propia DA 1.^a de la LTBG, en aquellos casos en los que la regulación específica recoja alguna especialidad o regulación parcial, será esta la que prevalezca, manteniéndose la LTBG como aplicable (supletoriamente) en todo lo demás (63).

Entrando en los aspectos más concretos de este giro, el tribunal conoció en estas ocasiones sobre el acceso a información sanitaria y, de

(60) STS de 19 de noviembre de 2020 (ROJ 3866/2020), Ponente: María Isabel Perelló Doménech. En sentido similar, también respecto de la LMV, se pronuncia la STS de 29 de diciembre de 2020 (ROJ 4501/2020), Ponente: Fernando Román García.

(61) STS de 11 de junio de 2020 (ROJ 1558/2020), Ponente: Diego Córdoba Castroverde.

(62) SSTS de 8 de marzo de 2021 (ROJ 842/2021), Ponente: Eduardo Espín Templado y de 18 de marzo de 2021 (ROJ 1127/2021), Ponente: Fernando Román García.

(63) Así lo dispone el TS en las dos sentencias antes apuntadas, argumento que literalmente se transcribe: «Sin embargo, más frecuente que una regulación alternativa completa es la existencia, en diversos ámbitos sectoriales, de disposiciones, anteriores a la Ley de Transparencia que contienen previsiones que afectan al derecho de acceso a la información, muy especialmente en relación con sus límites, como ocurre en el presente asunto con la previsión sobre confidencialidad en el sector de los productos sanitarios. Pues bien, hemos de precisar que en estos casos, aunque no se trate de regímenes *completos*, tales regulaciones parciales también resultan de aplicación de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional de la Ley de Transparencia, manteniendo esta su aplicación supletoria en todo lo demás, esto es, el marco general del derecho de acceso a la información y el resto de la normativa establecida en dicha Ley, a excepción de lo que haya quedado desplazado por la regulación sectorial parcial. Resulta así, por tanto, que cuando la disposición adicional primera dispone que se regirán por su normativa específica las materias que tengan previsto un régimen jurídico propio de acceso a la información, *la remisión comprende también aquellas regulaciones sectoriales que se afecten a aspectos relevantes del derecho de acceso a la información, como lo es de los límites de éste, aunque no se configuren como un tratamiento global y sistemático del derecho, quedando en todo caso la Ley de Transparencia como regulación supletoria*». La última cursiva es mía.



nuevo, sobre el acceso a información relacionada con la LMV. En el primero de los supuestos, la STS de 8 de marzo de 2021, se discutía si el artículo 7 del Real Decreto 1591/2009, de 16 de octubre, por el que se regulan los productos sanitarios (que establece un régimen de confidencialidad sobre determinada información sanitaria), conforma un régimen jurídico específico del acceso a la información pública o no (64). Aunque el Real Decreto no regule un régimen jurídico autónomo y completo del acceso a la información, la previsión relativa a la confidencialidad de su art. 7 sí es *una especialidad en la materia*, y, como tal, señala el TS, ha de ser de aplicación directa por la vía de la DA 1.ª de la LTBG (65), sin perjuicio de que, además, se pueda amoldar el mismo límite a los previstos en el art. 14.1 g) o k) LTBG. El mismo razonamiento «incluyendo el reconocimiento expreso de la rectificación doctrinal realizada en la sentencia anterior» se deduce tan solo unos días más tarde en la STS de 18 de marzo de 2021 (66). En este segundo pronunciamiento se declaraba con interés casacional si la LMV prevé un régimen jurídico específico de acceso a la información que excluyera la aplicación de la LTBG. Conviene precisar «como ya se habrá notado» que el TS ya se había pronunciado sobre esta ley en dos ocasiones, relatadas en este trabajo en las páginas anteriores. Ahora bien, la propia STS recuerda dicha (primera) doctrina para luego señalar que «[m]ás recientemente, hemos perfilado y matizado esta doctrina», con el fin de poner de manifiesto la posibilidad de que la legislación específica pueda prever *especialidades de acceso prevalentes*, sin necesidad de incorporar un régimen de acceso completo. Concretamente, en este caso también se discutía si era de aplicación una previ-

(64) Se trata de la STS de 8 de marzo de 2021 (ROJ 842/2021), Ponente: Eduardo Espín Templado. Con la finalidad de facilitar el entendimiento del supuesto es precisa la transcripción del artículo 7 del Real Decreto 1591/2009: «1. Sin perjuicio de las disposiciones existentes en materia de secreto profesional, las autoridades sanitarias velarán porque todas las partes a las que concierne la aplicación de este real decreto mantengan la confidencialidad de cualquier información obtenida en el ejercicio de su función. Ello no afectará a las obligaciones de las autoridades competentes ni de los organismos notificados con respecto a la información recíproca y a la difusión de advertencias, ni a las obligaciones de información que incumban a las personas interesadas, tanto ante las autoridades sanitarias como ante los órganos jurisdiccionales; 2. No se considerará confidencial la siguiente información: a) La información sobre el registro de personas responsables de la puesta en el mercado de los productos con arreglo al artículo 24; b) La información destinada a los usuarios remitida por el fabricante, el representante autorizado, el importador o el distribuidor en relación con una medida con arreglo al artículo 32; ni c) la información recogida en los certificados expedidos, modificados, completados, suspendidos o retirados».

(65) Tal y como lo destaca el TS en la sentencia citada en la nota anterior, el art. 7 del Real Decreto «constituye una previsión parcial sobre acceso a la información aplicable al caso, aunque no constituya un régimen completo del derecho de acceso a la información. Y, en todo caso, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Ley de Transparencia, procede la aplicación del citado precepto en el marco de la regulación general de la propia Ley, que es supletoria en todo lo demás».

(66) STS de 18 de marzo de 2021 (1127/2021), Ponente: Fernando Román García.



sión de confidencialidad prevista en el art. 248 de la LMV (67) y declarada por la Comisión Nacional de Mercado y Valores (en adelante, CNMV) a varias entidades interesadas en un procedimiento administrativo al margen de la LTBG. Como es natural, la Comisión Nacional de Mercado y Valores (en adelante, CNMV), alegó la doctrina jurisprudencial del TS antes explicada conforme la cual se exigía «para desplazar la LTBG» que existiera un régimen específico de acceso completo (doctrina que se fraguó «en parte» precisamente a la luz de la LMV). Sin éxito, pues, matizando su postura inicial, el TS acabó señalando que «la regulación sobre la confidencialidad prevista en el TRLMV debe considerarse de aplicación prevalente, siendo la LGTB de su aplicación supletoria como marco general del derecho de acceso a la información en todo aquello que no haya quedado desplazado por la regulación parcial del TRLMV».

El cambio en el postulado jurisprudencial adquiere significación respecto de la asunción de que las regulaciones específicas no solo deben prever regímenes de acceso completos o íntegros, sino que es más habitual que prevean especialidades. Me parece acertado este viraje que, en mi opinión, dota al derecho de acceso de una mayor sintonía con el resto del ordenamiento jurídico y proporciona un criterio más delimitado que facilita en parte su aplicación por los operadores jurídicos, en pro de una mayor seguridad jurídica (68).

Respecto a los demás requisitos establecidos por el tribunal para que la LTBG deba desplazarse considero que deberían efectuarse algunos matices.

En primer término, el régimen jurídico alternativo o las especialidades del acceso a la información debe ser establecido por una norma con rango de ley. Aunque el TS sea claro respecto a este extremo, la disposición adicional no exige literalmente rango legal (69). Así lo había enten-

(67) El art. 248.1 de la LMV (que lleva por título «secreto profesional») dispone que «[l]as informaciones o datos confidenciales que la CNMV u otras autoridades competentes hayan recibido en el ejercicio de sus funciones relacionadas con la supervisión e inspección previstas en esta u otras leyes o en normativa europea no podrán ser divulgados a ninguna persona o autoridad. La reserva se entenderá levantada desde el momento en que los interesados hagan públicos los hechos a que aquella se refiera. (...)».

(68) Y digo que se facilita “en parte” porque considero que aún quedan dudas pendientes sobre la supletoriedad de la LTBG. En concreto, puede haber trámites o previsiones específicas en la legislación de transparencia (p. ej., trámite de audiencia a terceros, límites aplicables, etc.) que casen correctamente cuando se aplica dicha normativa en bloque pero que provoquen dificultades cuando converja supletoriamente con algún régimen específico más o menos desarrollado. Una muestra es la que se ha dispuesto anteriormente respecto del acceso por parte de los interesados a los procedimientos administrativos en curso de tramitación.

(69) Así, GUICHOT REINA, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., *El derecho de acceso a la información pública*, *op. cit.*, consulta online en fecha 11 de septiembre de 2021, en tanto en cuanto señalan que «no se exige rango de ley a la regulación que contenga un régimen jurídico específico». Ahora bien, defienden los autores que la interpretación del TS salva en parte el riesgo de atomización que ha-



dido inicialmente el CTBG, al defender que la disposición adicional no diferencia, al hablar de «normativa específica» y no de «legislación» (70), aunque más tarde se adaptó a la jurisprudencia del TS, exigiendo rango legal a la norma para que fuera capaz de desplazar lo previsto en la LTBG (71). Desde mi punto de vista, no parece que la exigencia de rango legal sea la que mejor se adapte a las particularidades de toda la normativa sectorial, ya que en muchas ocasiones el acceso o determinadas especialidades de este se recoge en una norma con rango reglamentario. Ante esta situación, la única posibilidad de entender desplazada la LTBG se reduciría a aquellos casos en los cuales la propia ley habilitara al reglamento a desarrollar algún precepto o previsión.

Por citar un ejemplo en el ámbito del derecho de acceso es preciso acudir a la legislación urbanística de Cataluña. El Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña (en adelante, TRLUC) no contiene una regulación más o menos cohesionada del derecho de acceso a la información, salvo algunas previsiones concretas sobre aspectos de publicidad en procedimientos urbanísticos (trámites de información pública, publicidad activa, etc.). Es el propio reglamento de desarrollo, el Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de urbanismo de Cataluña (en adelante, RLUC), el que prevé en su artículo 19 un régimen de «derechos de información respecto a los procedimientos urbanísticos». Este precepto no desarrolla solamente algún aspecto del derecho de acceso a procedimientos de planeamiento o de gestión urbanística (hecho por el cual se podría decir que está habilitado de conformidad con el art. 8.5 d RLUC), sino también algunos aspectos sobre la *acción pública urbanística* o *el resto de los procedimientos en materia de urbanismo* así como el acceso a los *archivos, registros y expedientes administrativos urbanísticos finalizados*. El interrogante sobre la posibilidad de que estas previsiones se puedan considerar como especialidades capacitadas para ser de aplicación preferente por delante de la LTBG está servido. Mejor dicho, teniendo en cuenta la doctrina jurisprudencial antes apuntada, estas previsiones no tendrían virtualidad «por sí solas» de escorar la legislación de transparencia. De ahí que no observe del todo recomendable

bía apuntado la doctrina, en el sentido que la falta de exigencia de rango legal hubiera podido suponer la fragmentación del derecho de acceso a la información. En sentido similar, FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M., «Transparencia y buen gobierno», *RGDA*, núm. 55, octubre, 2020, pág. 13, aplauden esta exigencia de rango legal para prevalecer frente a la LTBG por suponer «un fuerte dique de contención al vaciamiento de la LTAIBG a través de regímenes especiales».

(70) De este modo lo explica el CTBG en su Criterio Interpretativo de 12 de noviembre de 2015 (CI/008/2015), criterio reiterado, entre otras, en la Resolución de 8 de junio de 2020 (núm. 207/2020).

(71) Así, la Resolución del CTBG de 6 de abril de 2021 (núm. 920/2020) o de 24 de marzo de 2021 (núm. 882/2020).



vetar la posibilidad del reglamento como norma capacitada para establecer especialidades de acceso en una determinada materia siempre y cuando se encuentre facultado por la ley que le ampara (72).

El segundo criterio exigido por el TS para el desplazamiento de las previsiones de la LTBG es que dicha norma especial debe contener previsiones sobre algún aspecto concreto del derecho de acceso: a) contenido en general; b) sujetos legitimados; o c) límites al acceso. Lo primero que se debe hacer notar es que el tribunal interpreta que los anteriores aspectos pueden tener presencia de forma acumulativa o también *alternativa*. En armonía con la posibilidad de que el régimen específico pueda prever especialidades del acceso y no regímenes completos, el TS dispone «a mi parecer, de forma amplia y a título ejemplificativo» que acumulada o alternativamente (singular, puntual o individual) la normativa específica prevea especialidades ya sea sobre «contenido», «sujetos legitimados» o «límites» y no necesariamente sobre todos estos aspectos de forma con-

(72) Lo contrario parece suceder en otra materia diferenciada que es preciso traer aquí la colación: protección de datos personales. Dos de las bases legitimadoras más habituales que habilitan a las Administraciones Públicas a tratar datos personales lícitamente son, de conformidad con el art. 6.1 del Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (en adelante, RGPD), la *obligación legal aplicable al responsable del tratamiento* o la necesidad de cumplir *una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento*. En desarrollo de estas previsiones, la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (en adelante, LOPD), en su artículo 8 exige que la obligación o competencia administrativa legitimadora para tratar datos de carácter personal se establezca en una norma legal. Sin embargo, es habitual que los tribunales y las autoridades de control acepten la legitimación que «de algún modo u otro» se atribuya a las Administraciones (ya sea en forma de obligación, competencia, facultad, etc.) mediante norma reglamentaria siempre y cuando estas desarrollen alguna previsión legal (sean, por tanto, reglamentos ejecutivos).

Por poner un solo ejemplo, es el caso de la STS de 23 de julio de 2020 (ROJ 2494/2020), Ponente: José Díaz Delgado, en la que se cuestiona por parte de una asociación el Real Decreto 1070/2017, de 29 de diciembre, por el que se introduce en el Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y procedimientos de gestión e inspección tributaria (en adelante RGAT) un nuevo artículo regulador de determinadas obligaciones de informar sobre la cesión de uso de viviendas con fines turísticos (art. 54 ter). La parte apelante esgrimía que se vulneraba por parte de este precepto varias reservas de ley, entre ellas, la establecida por el RGPD; ya que se establecían obligaciones de proporcionar información a la administración tributaria por la vía reglamentaria. Sin embargo, el TS entendió que dicha obligación sí estaba recogida en el art. 93 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante, LGT), que si bien se trata de una obligación genérica «no por ello deja de amparar la posibilidad de establecer la información que ahora se establece, que encaja perfectamente en el apartado 1 del mencionado artículo y respecta lo previsto en el apartado 2, que prevé que sea una norma de rango reglamentario la que establezca la forma y los plazos en los que las distintas obligaciones deben cumplirse. Así las cosas, se considera que existe una habilitación legal suficiente para que, a través del proyecto del Real Decreto sometido a consulta, que es una norma de rango reglamentario, se establezca y regule la obligación de información por parte de los sujetos que intermedien en la comercialización de viviendas con fines turísticos, pues se trata de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas que, a raíz de sus relaciones económicas o profesionales, tiene conocimiento de datos de trascendencia tributaria, como exige el artículo 93 de la LGT».



vergente. Esto se deduce por cuanto se utilizan en su reiterada doctrina (¡incluso desde antes ser matizada!) los conectores «y/o» a la hora de enumerar los elementos que la regulación específica puede regular. Una interpretación contraria implicaría en la práctica la continuación de la exigencia de un régimen íntegro o completo, lo cual parece ser que se ha dejado «felizmente» atrás. En mi opinión, se trata de uno de los pasajes más trascendentes del cambio de rumbo jurisprudencial en general, por ser el criterio más respetuoso con la armonía del ordenamiento jurídico al mantener la virtualidad de las especialidades del acceso contenidas en otras normas (73). Pero también tiene relevancia destacada, en particular, en lo tocante al derecho de acceso de los procedimientos administrativos en curso.

3. La legitimación desde el punto de vista de la Ley de Procedimiento Administrativo Común, la Ley de Transparencia y las leyes especiales: de especialidades y generalidades

Una vez delimitada la doctrina jurisprudencial sobre qué se puede considerar como régimen específico capaz de escorar la legislación de transparencia ante especialidades previstas en la normativa especial o sectorial podemos afrontar la siguiente pregunta: ¿es el derecho de acceso del art. 53.1 a) LPAC una especialidad procedimental? La respuesta, bajo mi punto de vista, ha de ser afirmativa. Dos aspectos generales van a ser sumariamente abordados aquí: la consideración de ley (común) especial de la LPAC respecto de la LTBG —ley general— por lo que se refiere al *derecho de acceso*; y la *especialidad prevalente* del derecho de acceso contenida en el art. 53.1 de la ley procedimental que provoca el desplazamiento de la legitimación general de los ciudadanos del art. 12 LTBG.

A. LA LEY DE PROCEDIMIENTO COMO NORMA ESPECIAL Y LA LEY DE TRANSPARENCIA COMO GENERAL

La primera premisa que ha de observarse es que la legislación procedimental es legislación *común* y que tiene una naturaleza constitucio-

(73) Es cierto, sin embargo, que esta solución tampoco está exenta de problemas, ya que quedan muchas dudas por resolver relacionadas con la aplicación de la supletoriedad de la LTBG (qué se aplica supletoriamente y qué no) o la ya mencionada regulación de aspectos relacionados con el derecho de acceso mediante *normas reglamentarias* habilitadas por leyes. A pesar de estas circunstancias y retos a los que se deberán enfrentar los operadores jurídicos en función de las circunstancias del caso concreto, sí que el criterio aquí establecido reduce de forma notable la problemática que



nalmente única como tal. La corriente doctrinal mayoritaria ha entendido que el hecho de que se trate de una *ley común* significa su prevalencia ante cualquier otra ley (74). La génesis de esta interpretación se halla en la doctrina del Tribunal Constitucional conforme a la cual *el procedimiento administrativo común* debía constituirse como «esa estructura general del iter procedimental a que deben ajustarse todas las Administraciones públicas en todos sus procedimientos», tal y como se estableció, entre otras, en las SSTC de 29 de noviembre de 1988 o de 22 de octubre de 2014 (75).

Ahora bien, si esto fuera tan sencillo, el debate aquí suscitado entre la ley procedimental y la de transparencia simplemente se decantaría, sin mayores apreciaciones, por la prevalencia de la primera frente a la segunda. Sin embargo, la doctrina también coincide en señalar que este marco mental se ha quebrado por parte del legislador. Así sucedió tanto con la anterior Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC), como con la LPAC de 2015, por cuanto ambas leyes excluyen su aplicación directa en algunas materias (tributaria, seguridad social, etc.). Parejo Alfonso señaló que esta regulación es más propia de un procedimiento general, alejado, por tanto, de un enfoque desde lo común como sinónimo de aplicable a toda actuación administrativa procedimen-

(74) LÓPEZ MENUDO, F., «Significación de los conceptos de procedimiento común y régimen jurídico. Razones y sinsentidos de la reforma», en la obra colectiva dirigida por el autor, *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público*, Ed. Universidad de Sevilla-Instituto García Oviedo, Sevilla, 2016, pág. 21, destaca que «[I]a Ley Común siempre es una norma principal que prevalece frente a cualquier otra; es como el Sol, está en el centro del sistema. Es sencillamente inatacable, indesplazable por cualquier otro elemento «valga la figura» de su sistema planetario. Por tanto, la contrafigura de la “Ley Común” es la norma “singular” o “particular”. Lo común y lo particular nunca pueden colisionar, sencillamente porque operan en espacios distintos. La Ley común tiene acotada su materia propia y ninguna otra ley puede friccionar con ella».

En este sentido, véase también a título meramente ejemplificativo, COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de derecho administrativo*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2018, págs. 417 y 418; GAMERO CASADO, E., «La estructura de la legislación sobre procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público y sus criterios de aplicación», en la obra dirigida por el propio autor y coordinada por FERNÁNDEZ RAMOS, S. y VALERO TORRIJOS, J., *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico del sector público*, Tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pág. 186; BAÑO LEÓN, J.M., «La reforma del procedimiento, viejos problemas no resueltos y nuevos problemas no tratados», *Documentación Administrativa*, núm. 2, enero-diciembre, 2015, pág. 2; VAQUER CABALLERÍA, M., «El procedimiento administrativo: cuestiones generales», en la obra colectiva dirigida por MENÉNDEZ, P. y EZQUERRA, A., *Lecciones de Derecho administrativo*, 2.ª edición, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2021, págs. 301 a 304; o PAREJO ALFONSO, L. «A las puertas de su entrada en vigor: algunas cuestiones que suscitan las Leyes 39 y 40 de 2015, examinadas a la luz, en particular, de la autonomía local», *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 34, 2016, pág. 51.

(75) STC de 29 de noviembre de 1988 (núm. 227/1988), Ponente: Jesús Leguina Villa; o de 22 de octubre de 2014 (núm. 166/2014), Ponente: Ricardo Enríquez Sancho.



talizada (76). De igual modo, Gamero Casado defendió que la DA 1.^a produce la «desfiguración de la competencia estatal básica, pues si el sentido que tuvo el art. 149.1.18^o CE, tal y como se expuso más arriba es garantizar un tratamiento común (igual) de todos los ciudadanos ante las Administraciones públicas, a resultas de la consagración de todos esos procedimientos comunes especiales los ciudadanos ya no tendrían un mínimo común de garantías» (77). O, por poner un último ejemplo, Baño León sostuvo que «[l]a Ley de Procedimiento no establece pues, lo común a todos los procedimientos, sino solo lo común a algunos procedimientos» (78).

La desnaturalización de la ley de procedimiento administrativo común se destaca generalmente por la doctrina a la luz «casi en exclusiva» del apartado segundo de la DA primera de la LPAC, el cual se encarga de declarar la aplicación preferencial de determinadas materias tasadas, pero se omite, en muchas ocasiones, la amplitud del primero de los apartados de la citada disposición adicional, cuyo tenor es aún más expansivo en el sentido de generalizar el desplazamiento de la ley procedimental frente a «los procedimientos regulados en leyes especiales». De aquí que parezca que el legislador equipare lo común a lo general, lo cual tampoco ha estado exenta de apoyo doctrinal (79). Es más, incluso antes de la actual LPAC, el propio Tribunal Constitucional, en su sentencia de 8 de abril de 2002, estableció la prevalencia de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante, LOREG), como ley especial, frente a la anterior Ley 30/1992, a la cual tildaba de general (80).

Sentado lo anterior y sin que corresponda en este trabajo abundar más en la problemática relativa a la DA 1.^a de la LPAC, es un elemento pacífico de mínimos que dicha disposición se ha visto como un elemento distorsionador de lo común del procedimiento administrativo, hasta el

(76) PAREJO ALFONSO, L., «A las puertas de su entrada en vigor...», *op. cit.*, pág. 52.

(77) GAMERO CASADO, E., «La estructura de la legislación sobre procedimiento administrativo común...», *op. cit.*, pág. 187.

(78) BAÑO LEÓN, J.M., «La reforma del procedimiento. Viejos problemas no resueltos y nuevos problemas no tratados», Documentación Administrativa (DA), núm. 2, enero-diciembre, 2015, pág. 2.

(79) Entre otros, a p. ej., BARNES, J., «La Ley 39/2015, de procedimiento administrativo, desde una perspectiva histórica y comparada», en la obra colectiva dirigida por VELASCO RICO, C. I., *Reflexiones sobre la reforma administrativa de 2015. Análisis crítico de las Leyes de procedimiento administrativo común y de régimen jurídico del sector público*, Marcial Pons, Madrid, 2017, págs. 64 a 69.

(80) STC de 8 de abril de 2002 (núm. 80/2002), Ponente: María Emilia Casas Baamonde: «[d]e acuerdo con lo dicho, por tanto, y sin perjuicio de la corrección de argumentar con el principio *lex specialis derogat generali*, según hace la Sentencia impugnada, porque, al prever la LOREG detalladamente los plazos y modos en los que caben las rectificaciones correspondientes de los eventuales errores que puedan producirse, no queda margen para la supletoriedad pretendida en el caso presentado por los demandantes ex art. 120 de la propia LOREG (...)



punto de convertir la LPAC en general(81) o, según se mire, en un procedimiento común general, término este último que se opone al procedimiento común especial regulado en leyes (estatales) especiales por razón de la materia(82).

Teniendo esta perspectiva general en el horizonte, es pertinente, en segundo término, ahondar en la relación de ley especial frente a ley general. De todas las definiciones proporcionadas por la doctrina clásica del *principio de especialidad normativa* se puede entender, como señalaba Tardío Pato, que la especialidad significa «la preferencia aplicativa de la norma reguladora de una especie de cierto género sobre la norma reguladora de tal género en su totalidad»(83). La consecuencia práctica de dicha preferencia es que la ley especial prevalece sobre la ley general, siendo aquella la aplicable cuando las dos normas entren en concurso(84).

Tal y como he puesto de manifiesto, no se me escapa que la LPAC, al menos en lo que se refiere a su Título IV, tradicionalmente suele ocupar

(81) En este sentido también se ha pronunciado MENÉNDEZ REXACH, A., «La imprecisa concepción del procedimiento administrativo común en la jurisprudencia constitucional», en el libro colectivo coordinado por DEL GUAYO CASTIELLA, I. y FERNÁNDEZ CARBALLAL, A., «Los desafíos del derecho público en el siglo XXI». *Libro conmemorativo del XXV Aniversario del acceso a la Cátedra del Profesor Jaime Rodríguez-Arana Muñoz*, INAP, Madrid, 2019, págs. 587 a 589. El autor señalaba que «(...) un análisis más atento pone de relieve que hay un cambio significativo, en cuanto que el procedimiento común ya no es un procedimiento tipo, integrado por un conjunto de garantías articuladas en una secuencia, sino que se ha convertido en un procedimiento *general*, de aplicación inmediata y directa, respecto del que solo por ley se pueden introducir especialidades».

(82) Sobre dicho aspecto véase un estudio detallado de la problemática apuntada en GAMERO CASADO, E., «La estructura de la legislación sobre procedimiento administrativo común...», *loc. cit.*, autor que habla de conceptos como «procedimiento común general» o «procedimiento común especial».

(83) Para mayor abundamiento sobre el tratamiento y entendimiento del principio de especialidad por parte de la doctrina, véase el completo trabajo del profesor TARDÍO PATO, J. A., «El principio de especialidad normativa (*lex specialis*) y sus aplicaciones jurisprudenciales», *Revista de Administración Pública*, núm. 162, septiembre-diciembre, 2003, págs. 191 y ss. En concreto, el autor destaca la doctrina jurisprudencial, recogida, entre otras, en la STS de 30 de abril de 1993 (ROJ 2729/1993), Ponente: Pedro José Yagüe Gil, en la que se subrayaba que «(...) las normas especiales son siempre de preferente rango, en su aplicación concreta a los casos por ellas previstos». Esta jurisprudencia ha sido reiterada en las SSTS de 25 de junio de 2007 (ROJ 4621/2007), Ponente: Celsa Pico Lorenzo; o de 26 de abril de 2017 (ROJ 1600/2017), Ponente: Juan Gonzalo Martínez Mico.

(84) Por todas, véase la STS, Sala de lo Civil, de 25 de febrero de 2021 (ROJ 632/2021), Ponente: Juan María Díaz Fraile: «[!]la regla de la prevalencia de la ley especial sobre la general (*lex specialis derogat generali*) – Digesto 50.17.80: *in toto iure generali per speciem derogatur*», debe aplicarse en todo aquello en que ambas normas (la especial y la general) entran en concurso o colisión por afectar a un mismo objeto y tener mandatos contradictorios, lo que exige delimitar el ámbito de aplicación de la norma especial y confrontarlo con la general». Además, TARDÍO PATO, J. A., «El principio de especialidad normativa (*lex specialis*) y sus aplicaciones jurisprudenciales», *op. cit.*, pág. 208, recoge varios de los pronunciamientos de nuestro TS sobre esta cuestión, análisis a partir del cual concluye que prácticamente la totalidad de ellos *resuelven la tensión a favor del principio de especialidad normativa*.



la plaza de *ley (común) general*(85). De hecho, los tribunales en algunas ocasiones se han encargado de recordar que la ley procedimental es una norma general que queda a un lado cuando tiene enfrente una ley estatal especial (por ejemplo, la ley general tributaria) (86).

Ahora bien, este argumento, por sí mismo, no tiene mayor significación. Porque una determinada ley puede tener la consideración de general o especial en función de la naturaleza y el género de aquella con la que se le compara(87). De este modo, la ley general tributaria también suele tener la consideración de *ley general* si su aplicación se plantea a la vista de las leyes particulares de cada impuesto (ley del impuesto sobre el valor añadido, ley del impuesto sobre la renta de las personas físicas, etc.)(88). Por tanto, en términos de los principios generales del Derecho, con el objetivo de determinar la *lex specialis*, una ley puede cumplir «en momentos diferentes» con la doble condición de ser general o especial. La idea apuntada se deduce a partir de las particularidades del género. De ahí que una ley especial (ley general tributaria) pueda tener esta condición respecto de una ley general (la de procedimiento administrativo común) pero a su vez sea ley general de otras normas aún más particulares (ley de cada impuesto). Pero este binomio, en ocasiones, incluso se puede invertir, una acepción que TARDÍO PATO denomina *relatividad del criterio general-especial*(89). De hecho, considero, por lo que más ade-

(85) Aparte de todos los ejemplos puestos de manifiesto en el apartado anterior, por señalar algún caso más, véase la STS, Sala de lo Militar, de 24 de septiembre de 2019 (ROJ 2889/2019), Ponente: Fernando Marín Castán, determina que la Ley Orgánica 12/2007, de régimen disciplinario de la Guardia Civil es ley especial por lo que se refiere al régimen disciplinario allí contenido frente a la LPAC, ley general cuyas especialidades en materia sancionadora han de ser aplicadas supletoriamente. En idéntico sentido, la STS, Sala de lo Militar, de 10 de junio de 2021 (ROJ 2317/2021), Ponente: Fernando Marín Castán.

(86) Según el apartado segundo de la DA 1.ª de la LPAC. En este sentido, así lo significaron también, entre otras, la STSJ de Andalucía (Sevilla) de 20 de enero de 2009 (ROJ 27/2009), Ponente: Eduardo Herrero Casanova; o STSJ de la Comunidad Valenciana de 12 de febrero de 2007 (ROJ 2034/2007), Ponente: María de los Desamparados Pérez Navarro.

(87) Como destaca GONZÁLEZ RÍOS, I., «La vis expansiva del concepto “procedimiento administrativo común” en nuestros días», *RAP*, núm. 207, 2018, pág. 173, «[n]o todos los procedimientos especiales se relacionan con la legislación del procedimiento administrativo común de la misma manera; sin que el criterio para diferenciar entre unos y otros resulte claro en función de la propia materia».

(88) En muchas de sus preceptos, la propia Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, reenvía o supedita su aplicación a la ley especial de cada tributo. Así lo hace, por ejemplo, respecto al devengo (art. 21), sujetos pasivos (art. 36.1), obligados a realizar pagos a cuenta (art. 37), cuantificación de la obligación tributaria principal (art. 49) o el importe de la cuota tributaria (art. 56).

(89) Es lo que TARDÍO PATO, J. A., «El principio de especialidad normativa (*lex specialis*) y sus aplicaciones jurisprudenciales», *op. cit.*, pág. 200, denomina *relatividad del criterio general-especial*, en tanto «que una norma A puede ser general con respecto a una norma B, pero, a su vez, especial con respecto a una norma C», incluso que la relación especial-general se infiera en determinados casos o que una misma ley tenga previsiones generales y previsiones especiales.



lante se dirá, que la relación LTBG-LPAC se puede invertir en función de los elementos estructurales que se determinen. *Ad exemplum*, no tendrá el mismo tratamiento en esta relación los sujetos legitimados que los recursos administrativos, dados los reenvíos que se establecen en las propias leyes (90).

Ahora bien, en términos generales, considero que la LTBG o las legislaciones autonómicas de transparencia son «por lo que se refiere al derecho de acceso» normas generales mientras que la LPAC es una norma específica. Y ello por varios motivos.

Comenzado por el género o materia, por un lado, el derecho de acceso establecido en la LTBG se observa como aquel que tienen todas las personas a acceder a la información pública en términos generales, desarrollando así el artículo 105.b) de la CE (art. 12 LTBG). Por otro lado, el derecho de acceso al expediente reconocido a los interesados en el artículo 53.1 a) deriva del artículo 105.c) de la CE, sobre la reserva de ley en materia de procedimiento administrativo común.

Así, cuando se habla de acceso a los procedimientos administrativos en curso cabe determinar que el género o la materia especial es el *procedimiento administrativo*, al ser su regulación (contenida en la LPAC) la que va a establecer las reglas aplicables cuando del acceso a un procedimiento abierto se trate. Mientras la LTBG se dirige a *todas las personas* o a los *ciudadanos* y consecuentemente no se restringe su aplicabilidad en modo particular a algunos en concreto (como sí sucede en la normativa de procedimiento por cuanto se dirige a los «interesados»), debe entenderse que es la *norma general* (91), por cuanto la ley que singulariza o individualiza su aplicación es la *especial* (art. 53.1 a LPAC). Por tanto, tal y como señala Mir Puigpelat, el derecho de acceso de los interesados al expediente «constituye, en realidad, en el ordenamiento jurídico español vigente, una *especie o subtipo* del segundo, un derecho *específico* de acceso, frente al derecho *general* de acceso que este último encarnaría” (en referencia al derecho de acceso de la LTBG) (92). Y apostilla el autor, ade-

(90) A diferencia de lo que sucede con los sujetos legitimados (interesados *ex* art. 53.1 a LPAC), el artículo 112.2 LPAC sí permite que las leyes sustituyan los recursos ordinarios. De ahí que se pueda plantear lo que ya ha estado analizado en el epígrafe anterior: que los interesados, cuando se trate de ejercer su derecho de acceso a los procedimientos en curso, puedan acudir a la reclamación de transparencia de la LTBG (art. 23 LTBG).

(91) De este modo lo señala JIMÉNEZ PLAZA, M. I., «La disposición adicional 1.ª de la Ley 19/2013...», *op. cit.*, pág. 41: «Junto al carácter básico, la Ley 19/2013 es también la norma general que regula el derecho de acceso a la información pública toda vez que la misma se dirige a *todos los ciudadanos* y no, en modo particular, a algunos en concreto; corolario de ser la norma que, actualmente, desarrolla de forma directa el derecho de acceso a la información pública contenido en el art. 105, b) CE, según reza el art. 12 de aquella».

(92) MIR PUIGPELAT, O., *Transparencia y procedimiento administrativo...*, *op. cit.*, pág. 90. El texto entre paréntesis es mío.



más, que la relación de especialidad entre los dos cuerpos normativos se confirma a partir del propio título de la DA 1.ª de la LTBG: «regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública»; mientras que en su contenido se incluye el derecho de acceso a los expedientes por parte de los interesados, lo que supone el reconocimiento por parte de la ley de transparencia de la *relación de especialidad* que supone la ley procedimental respecto de la de transparencia (93).

B. LA PREVALENCIA DEL ACCESO DEL INTERESADO: EL DESPLAZAMIENTO DE LOS SUJETOS NO LEGITIMADOS PARA ACCEDER A LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN CURSO

En este caso, dado que la relación entre legislaciones es de especialidad y la LPAC se puede considerar *ley especial*, de conformidad con la doctrina jurisprudencial antes mencionada, cabría considerar que solo los interesados tienen acceso a los procedimientos administrativos en trámite. Y ello se deduce porque la LPAC establece sin ambages quienes son los sujetos legitimados a acceder a los procedimientos administrativos, al mencionar que «los interesados en un procedimiento administrativo, tienen los siguientes derechos: a) (...) derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos» (art. 53.1 a LPAC). Es menester realizar dos precisiones. Sistemáticamente, se incluyen los derechos de los interesados en el procedimiento administrativo en el Capítulo I («Garantías del Procedimiento») del Título IV («De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común») de la ley. No es casualidad que se incluya dentro del Título que engloba el *iter* procedimental en todas sus fases (derechos, iniciación, ordenación, instrucción y terminación, tramitación simplificada y la ejecución). De ahí que se pueda entender que el legislador esté pensando en regular el *procedimiento en curso*; reservado, por tanto, a una categoría concreta de sujetos: *los interesados*. Por eso mismo también, la LPAC se encarga de diferenciar los derechos los interesados respecto de *los ciudadanos* en general, a los que reserva «por remisión» el acceso conforme la LTBG (art. 13.d LPAC).

(93) MIR PUIGPELAT, O., *Transparencia y procedimiento administrativo...*, op. cit., pág. 91.

De igual manera lo entienden GUICHOT REINA, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., *El derecho de acceso a la información pública*, op. cit., consulta online en fecha 19 de septiembre de 2021, al afirmar lo siguiente: «[o]bsérvese que la propia LTAIPBG considera que todas las regulaciones, incluida la que regula el acceso de los interesados a los documentos que se integran en un procedimiento administrativo, son manifestaciones de un mismo derecho, el derecho de acceso a la información pública, per les da la consideración de normativa especial respecto de la general, que sería la propia LTAIPBG».



De esta manera, aplicando de forma integrada la DA 1.^a, apartado segundo, y el criterio jurisprudencial asumido por el TS(94), cabría sostener que el art. 53.1 a) LPAC es una *especialidad regulatoria* del derecho de acceso respecto de la LTBG. Dicho de otro modo, se conforma como una regulación especial parcial, una regulación que «al no requerirse ya que se trate de un régimen específico completo» es susceptible de desplazar la norma general por cuanto la ley procedimental sí regula la *legitimación* de los que pueden acceder a los procedimientos abiertos. Los interesados son aquellos que de conformidad con el artículo 4 de la LPAC son titulares de derechos o intereses legítimos. Es decir, aquellas personas que acreditan un *interés legitimador* derivado de una posición cualificada jurídicamente relevante conectada con el objeto del asunto(95). Dado que *los ciudadanos* (sujetos legitimados de conformidad con la LTBG) no tienen dicha condición y que el artículo 12 de la LTBG queda en este caso desplazado, mientras que el resto de la ley de transparencia queda aplicable supletoriamente en lo que sea compatible, en mi opinión no cabe entender que la relación entre los dos derechos de acceso sea de *compatibilidad* ya que la DA 1.^a, párrafo segundo, habla —insisto— de «supletoriedad», y esto implica que la LTBG queda desplazada cuando un régimen específico regule parcialmente algún aspecto del derecho de acceso, entendiéndose el desplazamiento tan solo en aquella parte regulada por la otra norma(96).

Es más, incluso en el caso de que la LPAC sea considerada norma general (ya sea de la propia LTBG o de otras leyes especiales), el hecho de la existencia de otros cuerpos legislativos especiales provocaría igualmente el desplazamiento de la LTBG, ya que la gran parte de estas leyes reservan su legitimación para *categorías concretas de interesados*. Así, aunque al interesado se le denomine *contribuyente* (norma especial tributaria), *licitador* (norma especial de contratación pública), *beneficiario* (norma especial de subvenciones, seguridad social, etc.), o, por poner un último ejemplo, *expropiado* (norma especial de expropiación), se seguirá reservando la legitimación para sujetos concretos, es decir, para aquellos que tienen un derecho subjetivo o interés legítimo afectado: los interesados. Y ello, en fin, sin perjuicio de que también hay normativa especial

(94) Aunque se haya analizado anteriormente, cabe recordar que se trata de las SSTs de 8 de marzo de 2021 (ROJ 842/2021), Ponente: Eduardo Espín Templado y de 18 de marzo de 2021 (ROJ 1127/2021), Ponente: Fernando Román García.

(95) CIERCO SEIRA, C., *La participación de los interesados en el procedimiento administrativo*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 2002, pág. 146.

(96) Las SSTs de 8 de marzo de 2021 y de 18 de marzo de 2021 ya citadas señalan además particularmente que las normas especiales susceptibles de desplazar aspectos de la LTBG podrán regular «los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse». La cursiva es mía.



—como por ejemplo, la relativa a la protección de datos personales— que utiliza directamente el concepto de «interesado» para referirse a los sujetos que se encuentran en su ámbito de aplicación (97).

4. Una reflexión sobre otros argumentos proporcionados en favor del acceso universal a los procedimientos en curso

Si se tiene en consideración el marco legitimador anterior sería suficiente para considerar que solo los interesados en los procedimientos administrativos en curso tienen *legitimación* para acceder a la información que se halle en sus respectivos expedientes. El hecho de que también para el derecho de acceso a la información se requiera una legitimación determinada cierra la puerta a cualquier otro argumento posterior y ni siquiera sería necesario plantear el acceso desde el punto de vista de los límites. Los límites al derecho de acceso solo juegan *ex post*, una vez se da por hecho que un determinado sujeto tiene derecho de acceso a la información pública. Ahora bien, el debate sobre la legitimación se sitúa en un estadio anterior, a modo de presupuesto de acceso al procedimiento. La consecuencia de la carencia de dicha cualidad, por tanto, se situaría en el terreno de la *inadmisión*.

Sin embargo, también es preciso dar respuesta a otros argumentos que se suelen manejar para defender el acceso universal a los expedientes abiertos.

En primer lugar, que la LTBG no condicione el derecho de acceso a que los procedimientos administrativos estén terminados (como sí hacía el art. 37.1 de la LRJPAC) no desvanece la posición anterior. Por una parte, porque debe tenerse en cuenta que tener la condición de interesado es un requisito de acceso general a los procedimientos, sin perjuicio de las excepciones que existen en el ordenamiento jurídico (art. 53.1 LPAC). Y, por otra parte, los ciudadanos no tienen esa condición, con lo cual, es indiferente que la ley de procedimiento no cierre *expressis verbis* la puerta a que estos accedan al procedimiento, en tanto en cuanto exige una cualidad determinada para ello.

Lo mismo debe decirse sobre el segundo de los argumentos: la amplitud conceptual del término «información pública». Su extensión tampoco

(97) Así lo hace el Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (en adelante, RGPD), a lo largo de sus considerandos y articulado. Por citar algunos ejemplos, el art. 6.1 a) o 7.1 de este texto normativo.

Igualmente, y por citar algún otro caso entre muchos, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAP), denomina *interesados* a las personas solicitantes de autorizaciones o concesiones demaniales (p. ej., art. 96).



puede operar con la finalidad de entender el acceso a todos procedimientos en tanto que la condición legitimadora debe jugar con anterioridad al debate sobre el alcance material del derecho subjetivo de acceso. Por decirlo de otra manera, la legitimación es *un requisito preprocedimental* de acceso. El derecho de acceder a los procedimientos en trámite solo lo tienen los interesados, mientras que el derecho de acceso a la información pública, allá donde no se establezcan otro tipo de requisitos, es de los ciudadanos. Y estos últimos podrán acceder a toda aquella documentación (en sentido amplio) que les permita su condición (art. 12 LTBG) y donde no se requiera una condición particular (art. 53.1 a LPAC).

Tampoco considero que sea definitivo que la exposición de motivos de la LTBG sugiera que el acceso exclusivo a los procedimientos administrativos ya terminados es cosa del pasado. Una tal deducción es posible, sí, pero también de que las exposiciones de motivos y los preámbulos de las leyes carecen de valor normativo, si bien tienen un importante papel de fuente de inspiración para la interpretación del ordenamiento jurídico, según la doctrina del TC(98). De ahí que lo que sí tiene valor normativo, el articulado de la LTBG, no responde a las inquietudes que parecen desprenderse en su exposición de motivos, más bien al contrario. La falta de cohesión entre el texto preambular y la DA 1.^a se deja observar por cuanto que esta última trata de legislación específica al procedimiento administrativo común (al recogerlo en su apartado primero), mientras que remite a la aplicación preferente de la normativa específica con reserva de la LTBG para la supletoriedad (en su apartado segundo). Y, dado que la LPAC contiene una especialidad en materia del derecho de acceso a los procedimientos en curso «reconociéndolo únicamente a los interesados», esta regla desplaza la del art. 12 de la LTBG (99). Es más, la LPAC

(98) SSTC de 18 de febrero de 2021, núm. 37/2021, Ponente: Pedro José González-Trevijano Sánchez, señaló que «los preámbulos o las exposiciones de motivos carecen de valor normativo». En idéntico sentido, entre otras, las SSTC de 22 de septiembre de 2020, núm. 131/2020, Ponente: Cándido Conde-Pumpido Tourón; de 15 de julio de 2020, núm. 81/2020, Ponente: Andrés Ollero Tassara. Por su parte, la STC de 6 de octubre de 2016, núm. 170/2016, Ponente: Fernando Valdés Dal-Ré, explicó «reiterando doctrina» que, aunque los preámbulos o exposiciones de motivos de las leyes carezcan de valor normativo, «sirven, sin embargo, como criterio interpretativo de las disposiciones normativas a las que acompañan para la búsqueda de la voluntad del legislador (...); esto es, sirven para efectuar una interpretación finalista».

(99) De hecho algún autor como SANTAOLALLA LÓPEZ, F., «Exposiciones de motivos de las leyes: motivos para su eliminación», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 33, septiembre-diciembre, 1991. ha defendido la necesidad de suprimir los preámbulos y las exposiciones de motivos, entre otras razones, por la falta de utilidad de su valor interpretativo.

No parece compartir esta posición de CERDEIRA BRAVO DE MANSILLA, G., «El relativo valor de los materiales prelegislativos», *Anuario de Derecho Civil*, vol. 72, núm. 3, 2019, págs. 758 a 763, que defiende un criterio mucho más cercano a la actual doctrina constitucional. El autor, cita la famosa y «brillante» Exposición de Motivos de la Ley Hipotecaria de 1861 redactada por Gómez de la Serna, en la que se decía que «[y] con razón porque los motivos de la ley no son la ley, aunque sirven grandemente para explicarla «sic» y facilitar su inteligencia: su autoridad es meramente doctrinal, si



(2015) es posterior a la LTBG (2013) y se trata de la ley a la que reenvía la segunda de ellas. En este sentido, también cabría dar algún sentido al hecho de que el legislador procedimental se haya despreocupado de regular el derecho de acceso de los ciudadanos a todos los procedimientos. Lejos de ello, ha pretendido diferenciar claramente a los ciudadanos (art. 13 d LPAC), a los que declara aplicable la LTBG, de los interesados, a los que reconoce expresamente el derecho de acceso a los procedimientos (art. 53.1 a LPAC). Es cierto que la lectura realizada por la doctrina mayoritaria y las autoridades de transparencia sobre la eliminación por parte de la DF.1.2 de la limitación del acceso de los no interesados que se contenida en el anterior artículo 37.1 de la LRJPAC ha sido la de considerar el reconocimiento del acceso universal a los procedimientos(100). Pero esta idea no casa con el esquema anterior, porque a pesar de la supresión de la tal limitación, el diseño de la anterior ley procedimental (y la actual) hace que se excluya el acceso de los ciudadanos. La previsión del actual art. 13 d) LPAC (en términos parecidos al art. 37 LRJPAC después de la reforma del 2013), en mi opinión, no garantiza el acceso universal por aplicación de la legislación procedimental, sino que reenvía a esta última con el objetivo de conseguir una mayor seguridad jurídica al indicar que a los ciudadanos se les aplica la LTBG mientras que a los interesados se les aplica la LPAC. Por tanto, es tan solo un punto de partida. Ergo, cabe analizar las relaciones entre las dos normas con el objetivo de definir qué derechos de acceso les pertenece a uno y otro colectivo. Así, ni la declaración de intenciones contenida en la exposición de motivos de la LTBG

bien muy fuerte bajo ese concepto, porque dimana de los mismos que han formado el proyecto de ley, y que son tan competentes para esponder «sic» las razones que los han movido, el espíritu que los ha animado en todas y cada una de las disposiciones que han presentado articulada. Pero no se puede confundir el valor doctrinal de estas opiniones con el legal que tendría un comentario auténtico: serán sin duda de gran peso en el foro, pero no podrán forzar la convicción de los magistrados». Y señala el autor que la consecuencia de que los textos expositivos tengan solo un valor interpretativo es, entre otras, la prevalencia de lo dispuesto en el articulado de la norma, «si con ello se contradice lo dispuesto en su texto expositivo, o la imposibilidad de fundar exclusivamente en los textos expositivos la interposición de un recurso de casación o de inconstitucionalidad».

(100) El citado artículo, antes de la reforma introducida en la anterior LRJPAC por parte de la LTBG, decía lo siguiente: «[l]os ciudadanos tienen derecho a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren, *siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud*». La cursiva es mía. Después de la citada reforma, el artículo 37 de la LRJPAC pasó a remitir la regulación del acceso por parte de los ciudadanos a la LTBG, en términos muy parecidos al actual art. 13 d) LPAC.

De este modo la doctrina, por todos, FERNÁNDEZ RAMOS, S., «El acceso a la información relativa a los procedimientos administrativos», *op. cit.*, pág. 39, decía que «se infiere que la circunstancia según la cual la información objeto de solicitud se refiera a un procedimiento en curso o terminado no constituye ya una limitación para el acceso a la información por parte de terceros, como sucedía con la Ley 30/1992, sino una exigencia para la aplicación del régimen de acceso previsto en la legislación de procedimiento por parte de los interesados».



ni la reforma que se produjo en la anterior LRJPAC permiten llevar a una interpretación finalista e integrada de los dos cuerpos normativos que se desconecten de la coherencia de sus preceptos. Otra cosa sería su proposición de *lege ferenda*, estudio este que trasciende del objeto del presente trabajo.

Por último, el artículo 71.1 de la LPAC determina que el procedimiento se rige por los principios de «*transparencia* y *publicidad*». Por su parte, el artículo 82 establece que en el trámite de audiencia a los interesados se deberán tener en cuenta las limitaciones previstas en la LTBG. En este sentido, se ha interpretado que estas previsiones pretenden integrar plenamente en el procedimiento administrativo los postulados de la ley de transparencia. Empezando por la previsión del trámite de audiencia, cabe decir que la aplicación de los límites de la LTBG a los interesados no es más que una previsión puntual para un supuesto concreto, sin perjuicio de que la LTBG sea de aplicación también supletoria a los interesados con carácter general, en virtud de la propia DA 1.^a, apartado segundo, de la LTBG, tal y como ya se ha explicado anteriormente. Y el hecho de que el procedimiento se rija por el principio de transparencia, esto es, que debe entenderse contextualizado en el marco de la LTBG (101), podría erigirse como un gran argumento en pro del derecho universal a la transparencia y al acceso, pero en el terreno de juego deslindado por la propia normativa, la cual, como hemos visto, es de aplicación supletoria a la normativa procedimental. De ahí que lo recogido en el art. 71.1 LPAC adquiera relevancia cuando se trate, por ejemplo, de que los interesados de un procedimiento en curso también puedan beneficiarse de las previsiones más favorables que prevea la ley de transparencia para los ciudadanos (aplicando la supletoriedad del apartado segundo de la DA 1.^a LTBG): p. ej., las reclamaciones ante los órganos de transparencia. La ley procedimental, lejos de cerrar la puerta a que los interesados acudan a otro tipo de recursos ordinarios diferentes al de alzada o reposición, establece expresamente que las leyes podrán sustituir este tipo de recursos por otros «procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o Comisiones específicas (...)». En este último caso «a diferencia de la relación entre *sujetos legiti-*

(101) Así se deduce de lo explicado sobre este principio por parte de VAQUER CABALLERÍA, M., «El procedimiento administrativo: cuestiones generales», en la obra colectiva dirigida por MENENDEZ, P. y EZQUERRA, A., *Lecciones de Derecho Administrativo*, 2.^ª edición, Thomson-Civitas, Madrid, 2021, pág. 306.

Ahora bien, no faltan definiciones que parecen ser menos amplias, como por ejemplo la que proporciona MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., «El nuevo régimen jurídico del nuevo procedimiento...», *op. cit.*, pág. 116, en tanto que define al principio de transparencia como «el establecimiento por la Administración de mecanismos o instrumentos jurídicos que permitan a los administrados acceder o disponer de la información administrativa».



mados al acceso» sí puede invocarse (e incluso sin necesitar de acudir a la DA 1.ª, apartado segundo, de la LTBG, apartado segundo) la supletoriedad.

IV. Final: ¿Es necesario que la normativa procedimental prevea una nueva figura que permita el acceso a la información pública?

Todo cuanto antecede viene a poner de manifiesto que desde el punto de vista del Derecho positivo el régimen de acceso a la información pública en el marco de los procedimientos administrativos abiertos no es para nada diáfano. La DA 1.ª de la LTBG intenta dotar de cierta coherencia a las relaciones entre los diferentes cuerpos normativos que inciden en el derecho de acceso. La fuerza de su cohesión es, sin embargo, más limitada de lo que hubiera sido preferible, a causa de la inseguridad jurídica en la que se sumerge.

Lo hace, por un lado, señalando que el derecho de acceso a los procedimientos en curso por parte de los interesados se regirá por la normativa del correspondiente procedimiento. Esta previsión ha provocado una fuerte división entre las autoridades de transparencia. Algunas de ellas entienden que la convergencia de los requisitos anteriores supone la exclusión de la aplicación de la legislación de transparencia a los interesados, en virtud de la prohibición de la *técnica del espiguelo normativo*. Otras, defienden que no puede entenderse que los interesados están en peores condiciones que los ciudadanos en general, admitiendo su aplicación supletoria. Alguna corriente jurisprudencial parece que se haya abonado a esta última postura, a falta de pronunciamiento expreso por parte del TS. Y es la posición que mejor encaja en los propios engranajes de la DA 1.ª, apartado segundo, de la LTBG, teniendo en consideración que esta ley actúa por lo general como supletoria de las normas especiales, como lo es también la ley de procedimiento administrativo común.

Por otro lado, la disposición adicional, en su apartado segundo, tal y como se acaba de destacar, se encarga de sentar la supletoriedad de la LTBG frente a la normativa especial reguladora del derecho de acceso. Si bien en un primer momento el TS se había encargado de señalar que el régimen especial del derecho de acceso, para que fuera aplicable y pudiera prevalecer frente a la LTBG debía ser un régimen completo, en sus últimas sentencias el alto tribunal ha matizado su doctrina y ahora permite las meras *especialidades procedimentales* en materia de acceso; unas especialidades que, reguladas en legislación específica, desplaza a la LTBG, siendo esta última norma de aplicación supletoria en todo lo demás. En mi opinión, esta interpretación «entre otros elementos destacados a lo largo del presente trabajo» invierte los términos en los que se



había planteado el derecho de acceso a los procedimientos en curso por parte de terceros no interesados. El artículo 53.1 a) de la LPAC deviene una especialidad procedimental en materia de legitimación para el acceso a los procedimientos en curso, reconociéndose esta solo a los interesados. Una especialidad que provoca que la legitimación universal de los ciudadanos prevista en el art. 12 de la LTBG quede en fuera de juego. Por tanto, no habría entre estos dos preceptos una relación de complementariedad. La relación sería más bien de exclusión entre ellas, dado que el elemento legitimador sería desencadenante del reconocimiento del *derecho de acceso* a los procedimientos abiertos; un derecho reconocido tan solo a los que tienen una posición cualificada en este: los interesados.

Esta última idea no debería, con todo, llevar a desconocer el debate de fondo acerca de la mejora del funcionamiento administrativo desde la transparencia. El hecho de que el ciudadano pueda controlar la actuación administrativa a partir del canal mediante el cual esta forma su voluntad (el procedimiento) es un argumento cuyo peso es indiscutible, como también lo podría ser preservar la tramitación procedimental de las miradas ajenas. Ahora bien, la bondad de estos argumentos no puede anular la actual configuración legislativa, ya que el legislador procedimental parece no haber virado en esa dirección. Por no hacerlo, no lo ha hecho tampoco el legislador de transparencia al haberse preocupado más de no colisionar con las *normativas especiales* que de imponer su carácter transversal. Tampoco es pretensión de este trabajo entrar en dicho debate, sino tan solo poner de manifiesto que debe realizarse desde el punto de vista de *lege ferenda*.

Así, desde el punto de vista de una propuesta de mejora legislativa, sería pertinente tratar de explorar otras vías procedimentales para reconocer el acceso a los procedimientos en curso más allá de los casos actuales que podríamos calificar de «intermedios» entre ciudadanos e interesados, como podrían serlo el denunciante, el participante en trámites de información pública o el ejerciente de la acción pública. Una figura más cercana a lo que en algún momento se ha calificado de *observador*, es decir, aquella persona cuyo interés es simplemente el de «estar informado» de la marcha de un determinado procedimiento (102). Este debate no va a estar exento de dificultades y matices, ya que la heterogeneidad de la actuación administrativa no va a allanar el camino. Son muchas las posibles ventajas que pueden derivar del reconocimiento de esta figura,

(102) De una manera muy similar definía CHAVES, J. R., «La curiosa personación en litigio como simple observador», en la entrada en su blog *de la Justicia.com* de 30 de enero de 2019, a una asociación que fue admitida como parte en un litigio en el cual no tenía más interés que el de estar informada de su resultado, sin que tuviera interés alguno en que las disposiciones impugnadas tuvieran una u otra redacción. La sentencia comentada es la STS de 21 de enero de 2019 (ROJ 87/2019), Ponente: Eduardo Calvo Rojas.



como por ejemplo la mejora del control sobre la actividad administrativa realizada por los denominados *public watchdogs*, la llevanza de la transparencia de la Administración a estandartes máximos o el efecto disuasorio que ello puede tener frente a conductas irregulares. Sin embargo, no deben quedar deslucidas otro tipo de vicisitudes de carácter negativo, como, por ejemplo, el impacto negativo sobre el ya mermado principio de celeridad procedimental en tanto que recaerá sobre los instructores de los procedimientos más carga de trabajo, viéndose obligados a tramitar una suerte de *piezas separadas* de acceso en la que deberán valorar la existencia de límites al acceso (como, por ejemplo, la protección de datos personales *ex art. 15 LTBG*), habilitar un plazo de alegaciones a los interesados respecto del acceso (*art. 13 LTBG*), resolver oposiciones al acceso por parte de los interesados (*art. 13 LTBG*), u otros elementos obstaculizadores que pudiera tener dicha participación ajena del observador.

Como se puede deducir, esta cuestión precisa de un análisis mucho más profundo del que se pretende en este trabajo, cuya función es únicamente la de afrontar los derroteros jurídicos actuales que nos proporciona la disposición adicional primera de la LTBG frente a la LPAC y que, en opinión del que suscribe, no es otro que el de la nítida relación de incompatibilidad entre los preceptos de la ley procedimental frente a los de la ley de transparencia en todo aquello que la ley de procedimiento se pronuncie expresamente.

V. Bibliografía citada

- ARAGUÀS GALCERÀ, I., «Los derechos de las personas en sus relaciones con la Administración. En particular: el derecho de acceso a la información administrativa», en TORNOS MAS, J. (Coord.), *Estudio sobre las leyes 39/2015 del procedimiento administrativo común y 40/2015 del régimen jurídico del sector público*, Atelier, Barcelona, 2017.
- BAÑO LEÓN, J.M., «La reforma del procedimiento, viejos problemas no resueltos y nuevos problemas no tratados», *Documentación Administrativa*, núm. 2, enero-diciembre, 2015.
- BARNÉS, J., «La Ley 39/2015, de procedimiento administrativo, desde una perspectiva histórica y comparada», en VELASCO RICO, C.I. (Dir.), *Reflexiones sobre la reforma administrativa de 2015. Análisis crítico de las Leyes de procedimiento administrativo común y de régimen jurídico del sector público*, Marcial Pons, Madrid, 2017.
- CAMPOS ACUÑA, M.C., «Derecho de acceso a la información pública en la Ley de Transparencia y en la Ley de Procedimiento Administrativo», en CAMPOS ACUÑA, M.C. (Coord.), *Transparencia y Acceso a la Información en las Corporaciones Locales*, El Consultor de los Ayuntamientos-Wolter Kluwer, Las Rozas, 2017.



- CANALS AMETLLER, D., «El acceso público a datos en un contexto de transparencia y de buena regulación», en CANALS AMETLLER, D., *Datos. Protección, transparencia y buena regulación*, Documenta Universitaria, Girona, 2016.
- CERDEIRA BRAVO DE MANSILLA, G., «El relativo valor de los materiales pre-legislativos», *Anuario de Derecho Civil*, vol. 72, núm. 3, 2019.
- CIERCO SEIRA, C., *La participación de los interesados en el procedimiento administrativo*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 2002.
- COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de derecho administrativo*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2018.
- COTINO HUESO, L., «Los derechos fundamentales de acceso a la información pública, sus límites y la supletoriedad de la legislación de transparencia», en COTINO HUESO, L. y BOIX PALOP, A. (Coords.), *Los límites al derecho de acceso a la información pública*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S., «El acceso a la información relativa a los procedimientos administrativos», *Revista Española de la Transparencia*, núm. 12, enero-junio, 2021.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J.M., «Transparencia y buen gobierno», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 55, octubre, 2020.
- GALLARDO CASTILLO, M.J., *Los procedimientos administrativos en la Ley 39/2015: análisis y valoración de la reforma*, Tecnos, Madrid, 2016.
- GAMERO CASADO, E., «La estructura de la legislación sobre procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público y sus criterios de aplicación», en GAMERO CASADO, E., FERNÁNDEZ RAMOS, S. y VALERO TORRIJOS, J. (Coords.), *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico del sector público*, Tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.
- GOERLICH PESET, J.M., «Ultraactividad y caducidad del convenio», en ROQUETA BUJ, R., *Reforma y contrarreforma: nuevos retos del derecho del trabajo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.
- GONZÁLEZ RÍOS, I., «La vis expansiva del concepto “procedimiento administrativo común” en nuestros días», *Revista de Administración Pública*, núm. 207, 2018.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *Tratado de Derecho administrativo*, Tomo I, 3.ª edición, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2017.
- GUICHOT REINA, E., «El acceso de los representantes políticos a la información y la nueva normativa sobre transparencia y acceso a la información pública. En especial, la posibilidad de presentar reclamaciones ante las Autoridades de transparencia», *Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica* (Nueva Época), núm. 8, noviembre, 2017.
- Recensión al libro «Oriol Mir Puigpelat: *Transparencia y procedimiento administrativo: el derecho de acceso al expediente y su conexión con el derecho de acceso a la información pública*, Madrid, Civitas-Aranzadi, 2019, 156 págs.»
Revista de Administración Pública, núm. 210, septiembre-diciembre, 2019.



- GUICHOT REINA E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., *El derecho de acceso a la información pública*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.
- JIMÉNEZ PLAZA, M.I., «La disposición adicional 1.^a de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el derecho de acceso a la información por los concejales: reflexiones sobre el régimen de tutela», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 49, 2018.
- LÓPEZ MENUDO, F., «Significación de los conceptos de procedimiento común y régimen jurídico. Razones y sinsentidos de la reforma», en LÓPEZ MENUDO, F. (Dir.), *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y régimen jurídico del sector público*, Universidad de Sevilla-Instituto García Oviedo, Sevilla, 2016.
- MARTÍN DELGADO, I., «El derecho de acceso a la información pública», en MARTÍN DELGADO, I. (Dir.), *Transparencia y acceso a la información pública: de la teoría a la práctica*, Iustel, Madrid, 2019.
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., *El régimen jurídico del nuevo procedimiento administrativo común*, Aranzadi, Cizur Menor, 2016.
- MENÉNDEZ REXACH, A., «La imprecisa concepción del procedimiento administrativo común en la jurisprudencia constitucional», en del GUAYO CASTIELLA I. y FERNÁNDEZ CARBALLAL, A., *Los desafíos del derecho público en el siglo XXI. Libro conmemorativo del XXV Aniversario del acceso a la Cátedra del Profesor Jaime Rodríguez-Arana Muñoz*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2019.
- MIR PUIGPELAT, O., *Transparencia y procedimiento administrativo. El derecho de acceso al expediente y su conexión con el derecho de acceso a la información pública*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2019.
- ORDUÑA PRADA, E., «Transparencia y protección de datos», en VELASCO CABALLERO, F., (Dir.), *Tratado de Derecho Local*, Marcial Pons, Madrid, 2021.
- PAREJO ALFONSO, L., «A las puertas de su entrada en vigor: algunas cuestiones que suscitan las Leyes 39 y 40 de 2015, examinadas a la luz, en particular, de la autonomía local», *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 34, 2016.
- PAVEL, E-V., *El procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial*, Tecnos, Madrid, 2020.
- RAMS RAMOS, L., «El procedimiento de ejercicio de derecho de acceso a la información pública», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 41, 2016.
- RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, C.M., «Exposición general del significado y alcance del principio de transparencia y de su regulación internacional en España», en MARTÍN DELGADO, I. (Dir.), *Transparencia y acceso a la información pública: de la teoría a la práctica*, Iustel, Madrid, 2019.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F., «Exposiciones de motivos de las leyes: motivos para su eliminación», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 33, septiembre-diciembre, 1991.



- SERRAT ROMANÍ, M., «Los intereses económicos y comerciales», en *Los límites al derecho de acceso a la información pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2017.
- SIERRA RODRÍGUEZ, J.; GALDÁMEZ MORALES, A.; GONZÁLEZ MORO, A.; CRUZ MANTILLA DE LOS RÍOS, P.; PÉREZ CONCHILLO, E., «Decálogo jurisprudencial español sobre derecho de acceso a la información pública», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 21, junio, 2021.
- TARDÍO PATO, J.A., «El principio de especialidad normativa (lex specialis) y sus aplicaciones jurisprudenciales», *Revista de Administración Pública*, núm. 162, septiembre-diciembre, 2003.
- VAQUER CABALLERÍA, M., «El procedimiento administrativo: cuestiones generales», en EZQUERRA HUERVA, A. y MENÉNDEZ, P., *Lecciones de Derecho administrativo*, 1.^a y 2.^a edición, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2019 y 2021.



