

# El derecho de acceso a la información pública: algunas cuestiones claves en la aplicación de las leyes de transparencia

Concepción Barrero Rodríguez  
Catedrática de Derecho Administrativo.  
Universidad de Sevilla  
[barrero@us.es](mailto:barrero@us.es)

ISSN 1989-7022

## The Right to Access to Public Information: Some Key Issues Regarding the Enforcement of Spanish Transparency Laws

**RESUMEN:** Este estudio analiza algunos de los problemas y dudas interpretativas que se han planteado en la aplicación de las nuevas Leyes sobre Transparencia en relación con el derecho de acceso a la información pública, prestando especial atención a la doctrina del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y entidades autonómicas competentes en la materia.

**ABSTRACT:** This study analyses some of the problems and interpretation issues that have arisen in the application of the new Transparency Laws in relationship to the right of access to public information. Special attention is paid to the doctrine of the Council of Transparency and Good Governance and autonomous entities competent in the matter.

**PALABRAS CLAVE:** Transparencia pública, información pública, derecho de acceso a la información

**KEYWORDS:** Public transparency, public information, right of access to information

Barrero Rodríguez, Concepción: "El derecho de acceso a la información pública: algunas cuestiones claves en la aplicación de las leyes de transparencia", en Cotino Hueso, Lorenzo y Boix Palop, Andrés: El buen gobierno y la transparencia, a caballo entre la Ética y el Derecho. ILEMATA, Revista Internacional de Éticas Aplicadas, nº 27, 221-244

### 1. Consideraciones iniciales

Varias razones, de muy distinta naturaleza, me llevan a reflexionar sobre la aplicación de las nuevas Leyes de Transparencia Pública. De una parte, están a punto de cumplirse cinco años de la promulgación, cuatro desde la entrada en vigor, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTBG), un periodo de tiempo suficiente para analizar, con cierta perspectiva, qué problemas se puedan estar produciendo en su aplicación y detectar qué cuestiones merecerían quizás ser repensadas en un momento además en el que el Congreso de los Diputados tramita una *Proposición de Ley integral de Lucha contra la corrupción y protección de los denunciantes* (PLILC)<sup>1</sup>, presentada por el Grupo parlamentario de Ciudadanos, que en su disposición final 4ª incorpora una importante modificación de dicha Ley que afecta a su propio ámbito subjetivo de aplicación, que se amplía, a las obligaciones de publicidad activa, que igualmente se incrementan en el sentido ya establecido por el ordenamiento autonómico, así como al derecho de acceso a la información en donde, entre otras medidas, se recogen los principios que han de regir en la



Received: 30/03/2018  
Accepted: 07/05/2018

materia, se altera el sentido del silencio ante la falta de respuesta por el sujeto obligado a facilitar la información, que pasa a ser positivo, y se establece que el Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) sea designado por el Congreso de los Diputados por una mayoría de tres quintos y no por el Gobierno como dispone la Ley vigente. También contamos ya con una normativa autonómica muy desarrollada que, en términos generales, ha supuesto un avance respecto de lo establecido en la LTBG que si bien es cierto que afecta fundamentalmente a la publicidad activa, no deja de tener interés y relevancia en el ámbito del derecho de acceso a la información pública en donde sus previsiones, por ejemplo, sobre las causas de inadmisión del derecho de acceso a la información han adquirido un extraordinario valor. De otra parte, debe significarse que existe ya una amplia doctrina de las autoridades independientes en materia de transparencia, del CTBG y de sus homólogos autonómicos. Sus resoluciones constituyen un buen test a las Leyes, pues dan cuenta de los problemas interpretativos que, en algunos extremos, suscitan y de las dificultades que presentan en su aplicación. Una doctrina a la que empiezan a sumarse además pronunciamientos judiciales que ahondan igualmente en el alcance de muchos de los preceptos legales. En definitiva, estamos en un momento propicio para el examen de la aplicación de las Leyes de Transparencia, concretamente en aquellos aspectos que quedaron más abiertos en la LTBG o en los que la propia experiencia demuestra una mayor dificultad en su implantación. No obstante, y con independencia de las sombras que sin duda existen, el balance de este ordenamiento puede considerarse positivo, aun cuando quede camino por recorrer.

Las cuestiones que voy a abordar son muy heterogéneas y, por tanto, de muy diferente naturaleza y significación. Las sistematizaré diferenciando entre los ámbitos subjetivo y objetivo de aplicación de la Ley, así como el procedimiento establecido para el ejercicio del derecho.

## **2. Sobre el ámbito subjetivo de aplicación de las leyes de transparencia**

Las Leyes de Transparencia definen en términos muy amplios su ámbito subjetivo de aplicación. Así, y si centramos nuestra atención en la Ley estatal, podemos comprobar cómo su artículo 2.1 extiende sus previsiones a un conjunto de sujetos muy diversos, Administraciones Públicas, entidades privadas de distinta naturaleza e instituciones públicas en “su actividad sujeta al Derecho Administrativo”. El análisis de la doctrina del CTBG revela que la mayoría de las reclamaciones de las que ha conocido, hasta ahora, se refieren a resoluciones dictadas por la Administración General del Estado y entidades de Derecho Público vinculadas a ella en la variada tipología que nuestro ordenamiento conoce: Organismos autónomos, entidades sujetas a normativa específica o entidades públicas empresariales; supuestos que,

en principio, no han suscitado, ante la claridad de los términos legales, ninguna discusión<sup>2</sup>, aunque no han faltado casos puntuales en los que el consejo ha tenido que pronunciarse sobre la naturaleza de algunas entidades al objeto de determinar su condición de Administración Pública a los efectos de la aplicación de la Ley. Así lo ha hecho respecto de la Junta electoral central de la que la Resolución 87/2016, de 7 de junio, mantuvo “su consideración de Administración sin por ello dejar de lado sus especificidades”, posición que reitera la Resolución 375/2016, de 10 de noviembre. También “las estaciones Biológicas, concretamente la de Doñana” han merecido la atención del CTBG que en su Resolución 207/2016, de 26 de julio, concluyó que “es una entidad que pertenece al CSIC y que, por lo tanto, debe ser incluida directamente en el ámbito de aplicación del artículo 2 de la LTAIBG”.

El CTBG ha conocido igualmente, sin que ello plantee tampoco la más mínima controversia, de resoluciones de acceso dictadas por la Administración de las Comunidades Autónomas o entidades locales en los supuestos en los que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24.6 y disposición adicional 4ª.2 de la LTBG, le ha sido otorgada la competencia; lo que han hecho las Comunidades de Castilla-La Mancha, La Rioja, Extremadura, Principado de Asturias, Cantabria y Madrid, así como las Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Unas reclamaciones que de existir, por el contrario, entidades autonómicas en la materia, constituyen el objeto más frecuente de su actividad, siendo quizás destacable el hecho de que son las entidades locales las que están mostrando una mayor dificultad en la aplicación de la normativa sobre transparencia siendo, por consiguiente, las reclamaciones contra ellas mucho más frecuentes que las planteadas frente a la Administración autonómica. También, y si la atención se centra en la esfera local, cabe citar la existencia de algunas Leyes autonómicas, concretamente las de La Rioja (art. 2.1), Región de Murcia (art. 5.1) y Galicia (art. 3.1), en cuyos ámbitos de aplicación no figuran los entes locales, lo que, en algún caso, ha planteado la duda de si se integran o no en ellos y sus resoluciones pueden, por consiguiente, ser controladas por sus comisionados de transparencia<sup>3</sup>.

Junto a las Administraciones Públicas otros sujetos quedan, en aplicación del artículo 2.1 de la LTBG, íntegramente vinculados por sus mandatos. Así ocurre, letra g), con las “sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en el artículo 2.1 sea superior al 50 por 100”, sujeción reconocida con frecuencia por el CTBG que insiste en que el dato relevante al efecto viene dado por la titularidad pública, en el porcentaje que fija el precepto, del capital social<sup>4</sup>. En el caso, de otra parte, de las fundaciones es su pertenencia al sector público, de acuerdo con “la legislación en materia de fundaciones”, el criterio determinante de su inclusión en el ámbito de aplicación de la Ley como establece el artículo 2.1.h) y reconoce, en su aplicación, el CTBG<sup>5</sup>. Cabe destacar

que la citada PLILC introduce, certeramente en nuestra opinión, una modificación tanto de la letra g) como de la letra h) de este precepto, al objeto, en el primer caso, de incorporar a su ámbito de aplicación, en la línea ya dispuesta por algunas leyes autonómicas, a todas las sociedades controladas por una entidad pública<sup>6</sup>; y, en el segundo, para precisar las fundaciones del sector público a las que alcanza la aplicación de la norma<sup>7</sup>.

Ahora bien, es en los supuestos en los que la vinculación de un sujeto a la LTBG se produce sólo en “sus actividades sujetas a Derecho Administrativo”, en donde la doctrina del CTBG y los comisionados autonómicos ha adquirido una mayor relevancia. Así ocurre de una parte, en aplicación del artículo 2.1.e), con las Corporaciones de Derecho Público; y, de otra, con el conjunto de instituciones determinadas en la letra siguiente del mismo precepto: “La Casa de su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas”.

Contamos, en primer término, con un amplio número de resoluciones recaídas en reclamaciones planteadas frente a Cofradías de pescadores, Comunidades de regantes y, sobre todo, Colegios profesionales, o sus Consejos Generales, que precisan el alcance de la vinculación de estas corporaciones a las normas de transparencia a partir de una delimitación de sus actos sujetos a Derecho Administrativo. Los referidos a su organización y funcionamiento y “el ejercicio de las funciones administrativas que tienen atribuidas por la legislación que las rige o que les han sido delegadas por otras Administraciones Públicas”, actos que el CTBG concreta para las distintas entidades en términos que sirven además de inspiración y base para la delimitación que, a su vez, efectúan los comisionados autonómicos<sup>8</sup>. Aunque contamos con una doctrina uniforme sobre el alcance de la sumisión de las Corporaciones de Derecho Público a las Leyes de Transparencia, existen, no obstante, algunos extremos de su régimen jurídico precisados aún de aclaración ante la presencia de interpretaciones contradictorias en las propias resoluciones del CTBG o entre las diferentes instancias con competencia en la materia. Así ocurre con la información sobre las retribuciones y dietas percibidas por los máximos responsables de los colegios profesionales o las cuentas de las comunidades de regantes respecto de las que el CTBG ha mantenido, hasta la fecha, posturas dispares<sup>9</sup>. En el caso de las cofradías de pescadores la existencia de pareceres diversos surge, sin embargo, cuando se compara la doctrina del Consejo estatal y la de los comisionados de Andalucía, Cataluña y Canarias en cuestiones tales como los presupuestos y cuentas anuales de la entidad o las subvenciones y ayudas públicas que reciben<sup>10</sup>. Unos extremos precisados, sin duda, de aclaración, lo que necesariamente debe hacerse a partir

de la delimitación de la norma aplicable. Otra cosa es que pueda discreparse de la opción legalmente establecida y valorarse la conveniencia de una reforma legal que introduzca otras posibles soluciones.

La sujeción en “sus actividades al Derecho Administrativo” es también el criterio utilizado por el artículo 2.1 de la LTBG para la inclusión en su ámbito de aplicación de las instituciones recogidas en su letra f): “La Casa de su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas”. Cabe advertir que en aplicación del artículo 23 y la disposición adicional 4ª de la LTBG, las resoluciones dictadas por estas instancias quedan excluidas de la reclamación ante el consejo, lo que le ha impedido pronunciarse sobre el alcance de su vinculación a la Ley, con la excepción de la Casa real, al ser, en este caso, la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno la competente, de acuerdo con la disposición adicional 6ª, para conocer de las peticiones de acceso a la información en su poder. El CTBG, con apoyo fundamentalmente en el artículo 1 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, ha establecido que los actos de la Casa real regidos por el Derecho Administrativo y, por consiguiente, incluidos en el ámbito de aplicación de la LTBG son los relativos a “materia de personal y de administración y gestión patrimonial”, grupo, éste último, en el que se entienden incluidos “los actos de gestión y ejecución presupuestaria”<sup>11</sup>.

Ante una posible modificación de la LTBG, cabe plantear la conveniencia de una reforma, no prevista sin embargo por la PLILC, del artículo 2.1.f). De una parte, al objeto de retocar el listado de sujetos que en él figuran a fin de sacar del mismo al Consejo de Estado y al Banco de España, cuya presencia en dicho precepto y apartado los excluye de la plena sumisión a la Ley que en su condición, respectivamente, de órgano integrado en la estructura de la Administración del Estado y entidad de derecho público les corresponde. En el ángulo inverso, para incorporar a la norma al Gobierno de la nación, en el sentido ya expresado por E. Guichot (2012a), así como al Ministerio Fiscal del que el CTBG ha manifestado que constituye un “órgano constitucional” que “comparte naturaleza jurídica con las instituciones recogidas en el artículos 2.1 letra f) de la LTAIBG”, por lo que “estaría dentro del ámbito subjetivo de aplicación de la LTAIBG en virtud de este precepto”<sup>12</sup>. La modificación legal, de otra parte, se hace conveniente ante la necesidad de precisar la actuación de estos organismos incluida en el ámbito de aplicación de la Ley, dado que la actual fórmula, “actividades sujetas a Derecho Administrativo”, no abarca todos los actos que ejercen en apoyo del cometido constitucional o estatutario que le es propio. Y es que aunque existe consenso en que son

los producidos en materia de personal, presupuestaria, gestión patrimonial y contratación los que han quedar vinculados por la LTBG, no puede pasar inadvertido el hecho de que no siempre la actividad que estos sujetos desarrollan en dichos ámbitos se ajusta al Derecho Administrativo, toda vez que las disposiciones que los regulan les permiten, por lo general, contratar personal laboral y no cabe excluir que cuenten con la facultad de celebrar contratos privados. El propio CTBG se ha visto además obligado a afirmar, a fin de disipar las dudas surgidas, que los actos de gestión y ejecución presupuestaria están comprendidos, a los efectos de la Ley, en los de “gestión patrimonial”<sup>13</sup>. Por ello quizás resulte más precisa, como apuntó E. Guichot (2012b), una previsión que establezca con claridad que los actos de estos sujetos vinculados por la LTBG son los dictados en materia de personal, contratación, bienes y gestión del gasto.

El ámbito subjetivo de aplicación de la LTBG no se agota en su artículo 2. A los sujetos en él previstos, deben añadirse los determinados en el precepto siguiente: “Los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales”, así como las entidades privadas que “perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40% del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros”. Ahora bien, estas entidades no están vinculadas por las normas reguladoras del derecho de acceso a la información pública, su sujeción a la Ley se circunscribe al régimen de la publicidad activa. La discusión, en este ámbito, se centra en valorar hasta qué punto es razonable la imposición a estos sujetos del conjunto de obligaciones de esta naturaleza previstas, en principio, para las Administraciones Públicas. Ésta es no obstante, a pesar de su interés, una cuestión ajena a un estudio que centra su atención en el derecho de acceso a la información pública.

### **3. El objeto del derecho de acceso**

#### ***3.1. La información pública: Su concreción y límites***

Es evidente que uno de los extremos más importantes del nuevo régimen del derecho de acceso a la información pública es el relativo a su propio objeto. Las Leyes de Transparencia son claras en este sentido. El artículo 12 de la norma estatal, y en términos coincidentes las disposiciones autonómicas, reconocen el acceso no a los documentos, como era tradicional en nuestro ordenamiento, sino a la información pública, definida por el precepto siguiente como “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren

en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones". Tanto el CTBG como las entidades autonómicas destacan, a partir de lo dispuesto en estas disposiciones, que el acceso a la información "se configura como un derecho de amplio ámbito objetivo y subjetivo"<sup>14</sup>, un "verdadero derecho público subjetivo formulado de manera amplia"<sup>15</sup> y encaminado, en último término, a garantizar "el objetivo final de la LTAIBG" que no es otro que "el escrutinio de la acción pública" mediante "el conocimiento del proceso de toma de decisiones como medio de rendición de cuentas de los responsables públicos", perspectiva desde la que deben ser analizadas y valoradas las solicitudes de acceso "que tengan su amparo en la misma"<sup>16</sup>. El examen del objeto del derecho a la luz de la doctrina de esas entidades permite destacar algunas notas básicas.

#### *A) El acceso se reconoce a la información que ya existe*

Ante todo, debe significarse que la LTBG define el objeto de una solicitud de acceso "en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas"<sup>17</sup>. Lo que es lo mismo, "únicamente queda amparado por la LTAIBG el acceso a la información que exista en poder de la Administración en el momento en el que se solicita"<sup>18</sup>; de no existir, circunstancia de la que deberá ser informado el solicitante<sup>19</sup>, "la solicitud carece de objeto"<sup>20</sup>. Expresado con palabras del CTPDA: de la normativa de transparencia se desprende "en términos inequívocos" que "al tiempo de formularse la solicitud, los contenidos o documentos requeridos" han de obrar "en poder de la entidad a la que se dirija la misma", de tal forma que la que "aún no está al alcance de la entidad destinataria de la petición queda, obviamente, extramuros del derecho de acceso a la información pública", toda vez que "la legislación de transparencia carece de alcance prospectivo. Ni siquiera cuando se tenga la certidumbre de que la información estará de forma inminente, inmediatamente después de presentarse la solicitud, a disposición de la entidad a la que se pide la misma, podría entenderse ésta obligada a admitir a trámite la solicitud en cuestión"<sup>21</sup>.

Ha de precisarse, también, que el objeto del derecho es "cualquier información que obre en poder del órgano al que se dirija la solicitud y no únicamente la generada u obtenida" a partir de la entrada en vigor de la LTBG<sup>22</sup>, dado que de la legislación de transparencia no cabe "inferir ninguna restricción del derecho de acceso de orden temporal que opere hacia el pasado, de tal suerte que, en línea de principio, puede pedirse cualquier información con independencia de la fecha en que la misma hubiese sido elaborada o adquirida por el sujeto

obligado"<sup>23</sup>. Lo único relevante a este respecto es que el sujeto requerido disponga de la información "en el momento en que se produce la solicitud"<sup>24</sup>. Tampoco, de otra parte, las estas Leyes "establecen limitaciones en cuanto a los medios personales y materiales de los sujetos obligados para cumplir con las obligaciones contenidas en las misma..."<sup>25</sup>.

Algún comisionado autonómico, concretamente el Consejo de Transparencia de Navarra (CTN) en su Acuerdo 9/2017, de 28 de agosto, ha tenido también oportunidad de ofrecer su interpretación sobre la referencia legal a la necesidad de que la información obre "en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación", destacando que estamos ante "un concepto eminentemente jurídico" que "alcanza a todos los documentos que la Administración debe necesariamente tener en su poder por haber sido generados con motivo del ejercicio de sus funciones", lo que significa que "una información es pública cuando se refiere no solo a documentos que obren materialmente en poder de la Administración, sino también a documentos que deben obrar jurídicamente en su poder..."<sup>26</sup>.

#### ***B) Se garantiza el acceso a la información, no al documento***

Importa insistir en que "lo que se reconoce en la Ley es el derecho a la información y no al documento, no siendo necesario, por lo tanto, que la información se encuentre previamente recogida en soporte documental para proporcionarla"<sup>27</sup>; lo que constituye, y así lo destaca por ejemplo la Resolución 142/2016, de 28 de septiembre de la GAIP, "uno de los aspectos importantes de la nueva regulación general de la transparencia". No obstante, no debe de pasar inadvertida la existencia de resoluciones, ciertamente minoritarias, que deniegan las informaciones solicitadas "puesto que las mismas carecen de soporte documental, elemento indispensable para considerarlas como objeto del derecho de acceso a la información pública"<sup>28</sup>.

#### ***C) El acceso no se limita a la información contenida en un procedimiento ya finalizado***

Debe destacarse también, dada la novedad que ello supone respecto del ordenamiento precedente, que la regulación vigente "incluye como punto de partida el acceso a información pública contenida o no en un expediente o procedimiento administrativo y sea cual fuera el estado de tramitación (abierto o cerrado)", pues la LTBG "supera a la ya vieja normativa administrativa que limitaba el acceso a los procedimientos administrativos ya finalizados"<sup>29</sup>.

#### ***D) La información objeto de publicidad activa no está excluida del derecho de acceso***

El hecho, finalmente, de que determinada información esté "configurada como una obligación de publicidad activa", no excluye que pueda ser objeto de una solicitud de acceso a la

información. Así se desprende con claridad de la regulación legal y quedó tempranamente establecido en el Criterio Interpretativo del CTBG 9/2015, de 12 de noviembre, sobre la “actuación del órgano u unidad competente cuando, en ejercicio del derecho de acceso a la información, se solicite por los interesados información ya objeto de publicidad activa por el organismo de que se trate”. Y así vienen afirmándolo, en un principio que no genera la más mínima discusión, las diferentes entidades con competencia en la materia<sup>30</sup>.

### *E) Algunos supuestos que concretan el objeto del derecho*

Sería imposible dar cuenta de las muchas informaciones que en ámbitos muy diversos de la actividad pública se han considerado objeto del derecho de acceso por los consejos de transparencia. Por citar, a título puramente ejemplificativo, algunas de las que más atención o discusión han acaparado, puede destacarse la clara postura de esos consejos en el sentido de que la información relativa al régimen del empleo público en cuestiones tales como las relaciones de puestos de trabajo, bolsas de trabajo o las retribuciones, es información pública objeto del derecho de acceso, siendo el punto central a dilucidar, en cada caso, qué parte de la misma puede resultar afectada por las limitaciones derivadas de la protección de datos personales, cuestión analizada por el CTBG en Criterio interpretativo 1/2015, de 24 de junio y sobre la que se pronuncian muchas de sus resoluciones<sup>31</sup>. Singular interés ha suscitado también la información sobre las agendas de los altos cargos que, como el CTBG destacó en sus primeras resoluciones, no suelen recoger “los asuntos tratados, porque no existe tal prescripción en ninguna norma y no es ni siquiera habitual en las reuniones en las que una ley no exige expresamente levantar y aprobar actas que reflejen lo tratado y acordado”. Por ello, y aun cuando “ha respaldado en varias ocasiones solicitudes de acceso a la información que se interesaban por conocer las reuniones mantenidas por los responsables públicos”, no ha dejado de reconocer “las dificultades que supone proporcionar información que no ha sido ordenada, clasificada o sistematizada de tal forma que pueda ser proporcionada en los términos en los que se solicita”, lo que, desde el primer momento, le llevó a manifestar la importancia de “delimitar cuanto antes lo que deba ser considerado una *agenda para la transparencia*, en la que se defina la información que deba incorporarse, los eventuales límites que puedan ser de aplicación y que, sobre todo, comprometa a los responsables políticos a proporcionar, de manera clara, sistemática y actualizada información sobre la actividad que desarrollan en su desempeño público”<sup>32</sup>. Su Recomendación 1/2017 fija “el concepto de Agenda para la Transparencia como información pública” y establece criterios sobre “los términos de sus contenidos y publicación, con la finalidad de facilitar a los destinatarios el cumplimiento de las obligaciones y derechos recogidos y amparados por la LTAIBG”.

Los comisionados de transparencia han contribuido también a precisar el objeto del derecho por la vía de la determinación de las pretensiones que se encuentran al margen del mismo. Así vienen manteniendo que el derecho de acceso a la información no está previsto para que el sujeto requerido se pronuncie sobre “la interpretación y aplicación” de determinada normativa<sup>33</sup>, de la misma forma en que no ampara solicitudes que “tienen por objeto efectuar consultas sobre información de índole administrativa o de funcionamiento”<sup>34</sup>. También se considera al margen de este derecho las solicitudes encaminadas a conocer el “estado de procedimientos o trámites administrativos”<sup>35</sup>; las quejas de ciudadanos disconformes con la actuación de la Administración<sup>36</sup>; las peticiones de asesoramiento<sup>37</sup> o las que se interesan por “la posición u opinión de la Administración” sobre determinado asunto, que “tienen la consideración de actos futuros” que no encajan en el objeto del derecho<sup>38</sup>. Una consideración “de futuro” que se confiere igualmente a “las solicitudes de información dirigidas a obtener certificaciones”<sup>39</sup>, incluido el “certificado de acto presunto”<sup>40</sup>, dado que “deben producirse como consecuencia de la petición que se formule”<sup>41</sup>. Tampoco al amparo del derecho de acceso se puede pretender “la confección de un informe por un órgano público”<sup>42</sup>, requerir que “se lleve a cabo una determinada actuación”<sup>43</sup>, se justifique una ya realizada<sup>44</sup> o se proceda a la convocatoria de un órgano<sup>45</sup>. El ejercicio el derecho de acceso no es, desde luego, la vía, en otros de los ejemplos que pueden ofrecerse, para dilucidar cuestiones competencia<sup>46</sup> o la condición de interesado en determinado procedimiento<sup>47</sup>; pretender que se resuelva un recurso pendiente<sup>48</sup> o se revoque un acto<sup>49</sup>; denunciar posibles comportamientos contrarios a la legalidad vigente<sup>50</sup> o pedir la apertura de un procedimiento o su paralización<sup>51</sup>. El derecho de acceso no es, en fin, “el cauce para exigir la responsabilidad de un edil”, solicitar “la dimisión de cargos públicos”<sup>52</sup> o proporcionar a la Administración información que le ayude a reflexionar sobre su política en determinado asunto<sup>53</sup>.

En conclusión, estamos un derecho configurado en términos amplios en su referencia a cualquier información en poder de algunos sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la LTBG y disposiciones autonómicas en la materia. Ahora bien, no obstante la extensión del derecho reconocido, es evidente que no toda información puede ser objeto, en cualquier momento, de divulgación. Existen, de una parte, límites destinados a salvaguardar otros valores y principios constitucionales, entre los que sobresale, sin duda, la protección de datos personales, de cuyo análisis, no obstante, nos vemos obligados a prescindir ante la necesidad, dada su extensión e importancia, de un estudio separado. De otra parte, lo que fue mucho más discutido durante la elaboración de la LTBG, ha de existir información respecto de la que, como señaló el Consejo de Estado en su dictamen 707/2012, de 19 de julio, al Anteproyecto de Ley, no “se considera imprescindible o adecuado”, por razones diferentes, su

acceso “en el momento preciso” en el que se solicita. A este segundo supuesto responden las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso recogidas con carácter básico en el artículo 18.1 de la LTBG y que algunas Leyes autonómicas completan.

### **3.2. Consideraciones sobre las causas de inadmisión**

#### **A) Ideas generales**

En el plano general en el que se sitúan estas reflexiones, cabe, ante todo, destacar que tanto el CTBG como las entidades autonómicas han efectuado, al menos hasta la fecha, una interpretación claramente restrictiva de las diferentes causas de inadmisión o, si se prefiere, favorable al ejercicio del derecho, con lo que pueden considerarse disipados los temores de quienes, durante la elaboración de la Ley, advirtieron sobre los riesgos de una interpretación del artículo 18 que redujera en exceso los límites del derecho tan ampliamente reconocido. También, y en segundo lugar, debe significarse la relevancia que para la aplicación de estas causas tienen los Criterios interpretativos dictados por el CTBG<sup>54</sup>, en la medida en que no solo sintetizan su posición, sino que constituyen también un referente importante para los comisionados autonómicos que no dudan en reconocer que resuelven con base en lo en ellos dispuesto. De esta forma se ha impuesto una interpretación sustancialmente uniforme de los distintos motivos de inadmisión previstos en dicho precepto caracterizada, desde luego, por su rigor a la hora de admitir su existencia.

En efecto, el análisis de la doctrina de los consejos de transparencia, y hoy también el de los primeros pronunciamientos judiciales en la materia<sup>55</sup>, permite apreciar su firme posición en defensa de que las causas de inadmisión, en cuanto excepciones al derecho de acceso, sean “interpretadas con carácter restrictivo y atendiendo al espíritu de la norma en la que se incardina”, de tal forma que solo se apliquen ante la presencia clara y fundada de alguna de las circunstancias determinadas en la Ley<sup>56</sup>. Esos mismos consejos y órganos judiciales insisten, de otra parte, en la necesidad de que las causas de inadmisión queden, como dispone el artículo 18.1 de la LTBG, debidamente motivadas, lo que significa que la resolución que las aplique ha de argumentar, previo análisis de “todas las circunstancias presentes”, las razones en las que se basa, ofrecer su “justificación, legal o material”<sup>57</sup>.

De otra parte, cabe destacar que el CTBG mantiene también que estas causas han de ser alegadas “en el plazo de que dispone la Administración para contestar al solicitante”, en “la respuesta proporcionada a la solicitud” y “no una vez presentada reclamación contra la misma” en el escrito de alegaciones remitido a la propia entidad<sup>58</sup>. Un criterio avalado por algunas resoluciones judiciales frente a las que, sin embargo, se alza la Sentencia de la Au-

diencia Nacional 86/2017, de 27 de febrero, que defiende la plena competencia del CTBG, y posteriormente del juzgado o tribunal competente, para analizar y valorar las causas de inadmisión que puedan alegarse. Resoluciones más recientes del CTBG, así la Resolución 464/2017, de 29 de diciembre, aunque reiteran su posición en el sentido de que “la causa de inadmisión aludida en el escrito de alegaciones se debería haber alegado en el trámite procedimental oportuno, esto es, en la respuesta a la solicitud de información”, consideran ya, en la línea de este último pronunciamiento judicial, que la “reclamación debe ser estimada por apreciar que concurre la causa de inadmisión recogida en el art. 18.1 a) de la LTAIBG”.

Excede del propósito y límites de este trabajo la exposición de la interpretación que viene efectuándose de las distintas causas de inadmisión, materia de la que me ocupe en un trabajo anterior (Barrero, 2017). Me limitaré a dejar pues constancia de algunas cuestiones de interés de las muchas que algunas de estas causas plantean en la actualidad.

***B) La información auxiliar o de apoyo: ¿Una interpretación conjunta de los artículos 18.1.b) de la LTBG y 70.4 de la LPAC?***

Cabe, en efecto, preguntarse si procede una interpretación conjunta de los artículos 18.1.b) de la LTBG sobre la inadmisión de la información auxiliar o de apoyo y 70.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo común (LPAC) que precisamente excluye del expediente administrativo la información de esta naturaleza, que llevara a la conclusión de que la información que no forma parte del expediente es siempre, en aplicación de este último precepto, “auxiliar o de apoyo” y al tener esta condición queda al margen del derecho de acceso de conformidad con el indicado en el primero. S. Fernández Ramos (2016) se ha opuesto ya a esta interpretación, advirtiendo con razón que las Leyes de Transparencia, a diferencia de la Ley 30/1992, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo común (LRJ-PAC), no exigen, como ha destacado también el CTBG<sup>59</sup>, que la información objeto del derecho de acceso forme parte de un expediente. Ahora bien, no estamos ante una posición unánimemente aceptada. Baste con señalar que el Decreto 105/2017, de 28 de julio de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación ciudadana de Valencia, dispone en su artículo 46 que se inadmitirán “las solicitudes referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, según lo dispuesto en el artículo 70.4 de la Ley 39/2015”. En su interpretación literal, esta norma circunscribe el derecho del acceso a la información que conste en el expediente, lo que supone la vuelta a la situación existente bajo la vigencia del artículo 37 de la LRJ-PAC, una solución, sin duda, claramente regresiva.

### *C) ¿Debe suprimirse la causa de inadmisión ligada a la necesidad de reelaborar la información?*

La PLILC aboga en su disposición final 4ª, apartado 8º por la supresión de la letra c) del artículo 18.1; lo que es lo mismo, por la eliminación de la causa de inadmisión relativa a la información precisada, para poder ser ofrecida, de una “previa acción de reelaboración”. Una propuesta, inspirada sin duda en la consecución de mayores niveles de transparencia pública, pero que, como manifestó J. Amorós, Subdirector General de Transparencia y Buen Gobierno, en su comparecencia en la Comisión constitucional del Congreso, ha de ser recibida con cautelas, dado que “si bien es cierto que la causa de inadmisión por reelaboración se ha convertido de alguna manera en una vía de escape o ha podido ser utilizada con finalidades restrictivas por los ministerios”, también es verdad, “en la situación actual de los servicios administrativos”, que permite superar situaciones en las que “hay que hacer una labor de creación de esa información”; de ahí que lo más adecuado sea, no suprimirla totalmente, sino establecer mecanismos que garanticen “su aplicación de una manera correcta”<sup>60</sup>. M. Medina, Director del CTPDA, consideró por el contrario, ante esa misma comisión, “acertado y razonable que se excluya el artículo 18.1.c)”, dados los múltiples problemas interpretativos y dificultades que presenta en su aplicación<sup>61</sup>. Una diversidad de pareceres de la que da cuenta igualmente la existencia de enmiendas que propugnan la supresión de la eliminación propuesta<sup>62</sup> y las propias resoluciones de los comisionados de transparencia, expresiva, en último término, de la complejidad de la materia y de la necesaria reflexión sobre ella.

Procede, en efecto, determinar con precisión la línea que separa el presupuesto de hecho de esta causa de inadmisión de aquellos otros en los que sencillamente la información no existe y la solicitud de acceso carece, por consiguiente, de objeto. Una línea que, como evidencia el análisis de las resoluciones de las autoridades de control, no siempre queda clara. De otra parte, conviene valorar la doctrina de estas autoridades cuyo análisis deja una cierta insatisfacción. Si centramos nuestra atención en las resoluciones del CTBG, cabe destacar, como he desarrollado en otro trabajo (Barrero, 2017), que el Criterio interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre sobre este motivo de inadmisión, no explica suficientemente ni da cobertura a una doctrina que es mucho más rica. De entrada, porque no son ni muchos menos excepcionales los casos en los que el consejo admite la existencia de reelaboración de la información en hipótesis que no encajan en ninguno de los supuestos en los que dicho Criterio identifica una acción de esta naturaleza. De otra parte, porque sus resoluciones, en contra de lo que parece apuntar ese Criterio, no han ido en la línea de depurar posibles tratamientos de la información que, por sus características objetivas, pudieran incardinarse en el concepto de reelaboración, toda vez que, en último término, el criterio determinante

para la admisión de un supuesto de estas características viene dado por los medios de los que dispone el sujeto obligado a ofrecerla, lo que supone, en definitiva, que la extensión de la causa de inadmisión, y por tanto la del propio derecho, podrá resultar muy desigual en función de cuál sea la entidad u organismo vinculado por la norma.

#### **4. Algunas de cuestiones de interés sobre el procedimiento y la resolución de acceso a la información**

No podemos desarrollar aquí, ni tan siquiera referirnos, a las muchas cuestiones no resueltas que se presentan cuando se ahonda en el análisis del procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información. Me limitaré pues a dejar apuntadas algunas de ellas, siendo consciente de que dejo atrás otras merecedoras igualmente de atención como, por ejemplo, la relativa a la exigencia de identificación de quien formula una solicitud de acceso en lo que hace, sobre todo, a la necesidad o no de contar certificado electrónico, cuestión ya analizada por Severiano Fernández Ramos (2017a), o la que afecta a las dudas surgidas en la legitimación para reclamar ante el CTBG<sup>63</sup>. Me detendré tan solo en el plazo para la resolución y notificación de las solicitudes de acceso y el sentido del silencio, uno de los aspectos más debatidos y polémicos del régimen que analizamos.

La LTBG optó en su artículo 20.1, en una regla recogida más tarde por numerosas Leyes autonómicas, por un plazo de un mes ampliable “por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante”. Ahora bien, el principal problema que se ha evidenciado en la práctica no trae causa de la mayor o menor extensión del plazo previsto, viene propiciado por el retraso que, en muchos casos, se produce en la resolución de las peticiones de acceso sin que formalmente se haya incumplido con el mismo<sup>64</sup>. Un hecho con origen en la tardanza de quien recibe la solicitud, el correspondiente Portal de Transparencia normalmente, en remitirla al órgano competente para resolver, fecha a partir de la cual se inicia el cómputo de plazo de acuerdo con lo dispuesto en el indicado artículo. El CTBG se ha hecho eco de esta problemática abogando por la necesidad de que se acorte el plazo de remisión al mínimo posible, pues aunque la Ley no establece ninguno, es claro que “debe producirse inmediatamente o en el plazo más breve”<sup>65</sup>, pues cualquier dilación en este sentido “no es buena práctica” y “de hecho es disconforme con el espíritu de la Ley, basado en una tramitación ágil y rápida de las solicitudes de información”<sup>66</sup>. Es más, implica “un incumplimiento material de la LTAIBG”<sup>67</sup> y crea “una desprotección del ciudadano en su derecho de acceso a la información que, debemos recordar, tiene alcance constitucional”<sup>68</sup>. No es extraño, por

ello, que, con frecuencia, llame la atención sobre la conveniencia de introducir “aquellas mejoras que permitan controlar que los plazos de remisión a las unidades competentes para resolver no se dilatan en el tiempo”<sup>69</sup>, aunque sin dejar de advertir simultáneamente que la tramitación electrónica instaurada en la Administración General del Estado “permite sin duda una agilidad y rapidez en el cumplimiento de los plazos y, concretamente, en el envío al competente” para resolver<sup>70</sup>, que hacen “más difícilmente justificable una demora”<sup>71</sup>.

El solicitante, en expresión que repiten numerosas resoluciones del CTBG, “debe estar informado de la situación en la que se encuentra en el expediente y, sobre todo, conocer el inicio del cómputo del plazo máximo para resolver su solicitud previsto en la norma”, pues solo así “se garantizan adecuadamente los derechos que tanto la LTAIBG” como la del procedimiento administrativo común le reconocen”<sup>72</sup>. No obstante, y a pesar de que esta última disposición (artículo 21.4), como antes la LRJ-PAC (artículo 42.4), es clara en su exigencia de que se comunique al solicitante la fecha en la que su petición tiene entrada en el registro del órgano competente para resolver, y hay resoluciones que, como las indicadas, así lo expresan; existen, sin embargo, otras muchas en las que el CTBG parece situar este deber legal en el terreno de la simple conveniencia, de las buenas prácticas administrativas, algo que, desde luego, debería corregirse<sup>73</sup>.

La falta de respuesta en plazo, lo que fue muy combatido durante la elaboración de la LTBG, determina, como dispone su artículo 20.4, que la solicitud se entienda desestimada quedando abierto *sine die* el plazo para reclamar, según dejó establecido el CTBG en su Criterio Interpretativo 1/2016, de 17 de febrero en un principio mantenido también por el resto de las autoridades de control, no obstante los términos literales del artículo 24.2 de la LTBG: “La reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente... a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo”. Otra solución, señala el consejo, implicaría “primar injustificadamente la inactividad de la Administración colocándola en mejor situación que si hubiera cumplido con su deber de dictar y notificar la correspondiente resolución expresa”<sup>74</sup>.

La PLILC apuesta, sin embargo, por el carácter estimatorio del silencio<sup>75</sup>. Sin desconocer, por supuesto, el valor simbólico que este cambio pueda tener, habría que reflexionar, como han hecho ya algunos de los comparecientes ante la Comisión constitucional del Congreso<sup>76</sup>, sobre la propia idoneidad de esta solución que, desde luego, no casa bien con la naturaleza misma del derecho de acceso, como han destacado, entre otros, E. Guichot (2016) o S. Fernández Ramos (2017b) y ha quedado demostrado en las Comunidades Autónomas – señaladamente en Cataluña y Valencia-, cuyas Leyes otorgan carácter estimatorio a la falta

de respuesta por la Administración. El Criterio interpretativo de 7 de enero de 2016 de la GAIP es suficientemente ilustrativo a este respecto, al reconocer cómo la regla del silencio positivo, en principio favorable a la ciudadanía, causa una cierta incompreensión y frustración en las personas interesadas, cuando se dan cuenta de que a pesar de contar con una resolución presunta estimatoria de su solicitud, siguen sin tener la información y deben, por consiguiente, volver a recabarla antes de poder acudir, en su caso, a los mecanismos de garantía establecidos por la Ley. Al igual que su homólogo catalán, el CTBGV destaca también como el silencio positivo “opera con complejidad en la práctica e incluso sus resultados podrían ser contrarios a los intereses del solicitante de la información dejándole en una situación de incertidumbre y de garantías más débil que de mediar un silencio negativo”. De esta forma, y al igual que la GAIP, sostiene que una vez transcurrido el plazo para resolver el interesado “tiene una primera opción, que es dirigirse a la misma Administración, entidad o sujeto obligado al que solicitó la información y requerirle la información, expresando ahora que quiere hacer valer el silencio positivo ante la falta de respuesta a su solicitud”, momento en que el órgano competente deberá valorar si la información solicitada puede “entrar en conflicto evidente con otros derechos protegidos”, lo que supone que aunque haya “transcurrido el plazo para resolver, el sujeto obligado puede inadmitir o denegar total o parcialmente el acceso a la información, pese a que, en principio, el solicitante ya tenía derecho a acceder”. O, segunda posibilidad, podrá acudir directamente “a este órgano de garantía, sin perjuicio de las posibilidades de acudir a la jurisdicción ordinaria”. Una opción, reconoce el Consejo, que “no se expresa en la ley, pero parece razonable aplicar”, pues “en razón del silencio positivo los solicitantes de información en aplicación de la Ley 2/2015... no pueden quedar en peor situación que en aplicación de la Ley 19/2013... que establece un silencio negativo que, teóricamente, es peor para la ciudadanía. Quedar en peor situación en razón del silencio positivo sería contrario a la propia voluntad legislativa. Además, en modo alguno, la inacción administrativa que la misma ley reprende puede beneficiar al sujeto obligado”<sup>77</sup>. El artículo 57 del Decreto 105/2017, de desarrollo de la Ley, recoge ya expresamente esta solución<sup>78</sup>. La posición de estos organismos da pues sobrada cuenta de la necesidad de meditar un posible cambio en el sentido del silencio.

---

## Bibliografía

Barrero Rodríguez, Concepción (2017): “Las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información. En particular, la doctrina de las autoridades independientes”, *Revista General de Derecho Administrativo*, 46/2017.

- Fernández Ramos, Severiano (2016): "Información de carácter auxiliar o de apoyo: ¿Vuelta a la exigencia de que la información conste en un expediente administrativo?", *Revista General de Derecho Administrativo*, 3/2016.
- Fernández Ramos, Severiano (2017a): "La identificación de las solicitudes de acceso a la información pública", *Revista Española de la Transparencia*, 5/2017.
- Fernández Ramos, Severiano (2017b): "El silencio administrativo en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública: entre el abuso de la administración y el voluntarismo del legislador", *Revista Española de la Transparencia*, 4/2017.
- Guichot Reina, Emilio (2012a): "El Anteproyecto de Ley de Transparencia", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 30/2012.
- Guichot Reina, Emilio (2012b): "El Proyecto de Ley de Transparencia y acceso a la información pública y el margen de actuación de las Comunidades Autónomas", *Revista Andaluza de Administración Pública*, 84/2012,
- Guichot Reina, Emilio (2016): "El acceso a la información ambiental: relaciones entre normativa general y normativa sectorial. En particular, el sentido del silencio y la garantía de la reclamación ante una autoridad administrativa independiente", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 33/2016.

## Notas

1. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, XII Legislatura, Serie B, 23 de septiembre de 2016.
2. Así, y entre los muchos ejemplos que pueden aportarse, cabe señalar que el CTBG ha conocido de reclamaciones planteadas frente a organismos autónomos como la Mutualidad General Judicial (Resolución 411/2015, de 9 de febrero de 2016) o Confederaciones hidrográficas (Resoluciones 71/2017, de 11 de mayo y 515/2017, de 27 de diciembre); entidades sujetas a normativa propia como la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (Resoluciones 301/2017, de 25 de agosto o 450/2017, de 21 de diciembre) o la Agencia Estatal de Administración Tributaria (Resolución 472/2017, de 17 de enero de 2018); y entidades públicas empresariales como el Consorcio de Compensación de Seguros (Resolución 285/2017, de 7 de septiembre) o RENFE-Operadora (Resoluciones 309/2017, de 25 de septiembre y 406/2017, de 23 de noviembre).
3. En Galicia la cuestión viene resuelta por la disposición 5ª de la Ley 1/2016, de Transparencia y Buen Gobierno que confiere a la Comisión de Transparencia competencia para conocer de las reclamaciones planteadas frente a las resoluciones dictadas por las Corporaciones locales. Tampoco se han suscitado dudas en La Rioja, toda vez que como manifiesta la Resolución territorial del CTBG 252/2016, de 20 de febrero de 2017, el convenio de 22 de febrero de 2016 suscrito entre esta entidad y la Comunidad Autónoma le atribuye la competencia "respecto de... las Entidades Locales incluidas en su ámbito territorial...". Los problemas interpretativos han surgido en la Región de Murcia, cuyo Consejo de Transparencia (CTRM), que inicialmente entendió que su competencia alcanzaba al conocimiento de las resoluciones de acceso dictadas por las corporaciones locales -Resoluciones 30/2015, de 17 de mayo de 2016 y 36/2016, de 24 de enero de 2017, por citar la primera y la última expresiva de este criterio-, va, a partir de marzo de 2017 -entre otras, Resoluciones 4/2017, de 18 de marzo y 36/2017, de 30 de junio-, a variar, con base en el Dictamen facultativo 25/2017, de 9 de febrero, del Consejo Jurídico de la Región, esta posición para considerar que el consejo carece de "competencia... para resolver las reclamaciones a que se refiere el artículo 24 de la Ley 19/2013...", así como para "controlar el cumplimiento de sus obligaciones en cuanto a publicidad activa" en tanto "no se modifique la vigente Ley 12/2014, de 16 de diciembre de Transparencia y Participación Ciudadana de la Región de Murcia y se incluya en su ámbito subjetivo a las Entidades Locales regionales".
4. Son los casos, por ejemplo, de Paradores de Turismo de España (Resoluciones 120/2017, de 9 de junio y 493/2017, de 31 de enero de 2018), la Sociedad estatal Correos y Telégrafos (Resoluciones 463/2016, de

25 de enero de 2017 o 368/2017, de 24 de octubre), NAVANTIA (Resolución 543/2016, de 15 de marzo de 2017), AENA (Resoluciones 312/2017, de 26 de septiembre o 474/2017, de 22 de enero de 2018), la Agencia EFE (Resoluciones 404/2017, de 20 de noviembre o 476/2017, de 24 de enero de 2018), la Corporación Radio Televisión Española (Resoluciones 354/2016, de 27 de octubre, 541/2016, de 15 de marzo de 2017 o 534/2017, de 22 de enero de 2018) o ADIF (Resoluciones 262/2016, de 12 de septiembre, 376/2016, de 15 de noviembre o 475/2017, de 23 de enero de 2018).

5. Así respecto de la "Fundación Teatro Real" (Resolución 130/2017, de 19 de junio), la ANECA (Resolución 290/2015, de 27 de noviembre) o la "Fundación de los Ferrocarriles españoles" (Resolución 397/2016, de 25 de noviembre).
6. Su disposición final 4ª.1 propone, en efecto, una modificación del artículo 2.1.g) de la LTBG para que integre no solo a "las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de una o varias entidades de las previstas en este artículo sea superior al 50 %", sino, en general, a todas aquéllas en las que "las citadas entidades puedan ejercer, directa o indirectamente, una influencia dominante en razón de la propiedad, de la participación financiera o de las normas que las rigen". Esta previsión ha recibido ya el juicio favorable de J. Amorós, Subdirector General de Transparencia y Buen Gobierno, que en su comparecencia ante la Comisión constitucional del Congreso la ha considerado una "cautela que faltaba en la ley original y técnicamente es muy adecuada" (Diario de Sesiones del Congreso de los diputados, Comisión, Núm. 362, 8 de noviembre de 2017). M. Medina, Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, no se expresó sin embargo, ante esa misma Comisión, en términos tan elogiosos, al preguntarse si ese criterio de la "influencia dominante" no plantea "una cierta inseguridad" y "si sería posible intentar precisar un poco más en el texto de la ley o, en su caso, hacer una llamada o un reenvío específico al reglamento" (Diario de Sesiones del Congreso de los diputados, Comisión, Núm. 348, 25 de octubre de 2017).
7. La nueva redacción propuesta para el artículo 2.1.h) es la siguiente: "Las fundaciones que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de una o varias entidades de las previstas en este artículo, o cuyo patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50% por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades, o en las cuales estas tengan una influencia dominante en la toma de decisiones, en particular por ostentar una participación relevante en el correspondiente patronato".
8. Así, y en relación con las comunidades de regantes, pueden verse las Resoluciones del CTBG 151/2015, de 30 de julio, 420/2015, de 18 de febrero de 2016, 464/2016, de 23 de enero de 2017, 464/2016, de 23 de enero de 2017, 486/2016, de 2 de febrero de 2017, 52/2017, de 9 de mayo, 297/2016, de 29 de septiembre, 52/2017, de 9 de mayo, 256/2017, de 25 de agosto, 294/2017, de 7 de septiembre, 347/2017, de 16 de octubre, 350/2017, de 17 de octubre, 431/2017, de 11 de octubre, 432/2017, de 11 de diciembre y 513/2017, de 13 de febrero de 2018; y la Resolución 75/2017, de 2 de noviembre del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunidad de Valencia (CTBGCV).  
Respecto, en segundo término, de los colegios profesionales y sus consejos generales me remito, entre otras, a las Resoluciones del CTBG 80/2016, de 30 de mayo, 81/2016, de 31 de mayo, 287/2016, de 6 de septiembre, 447/2016, de 11 de enero de 2017 o 485/2016, de 13 de febrero de 2017, así como las Resoluciones 31/2016, de junio y 114/2016, de 30 de noviembre, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (CTPDA); 24/2016, de 3 de noviembre del CTBGCV; 9/2017, de 2 de mayo, 10/2017, de 2 de mayo y 12/2017, de 2 de mayo del Consejo de Transparencia de Aragón (CTAR); 14/2016, de 16 de diciembre (CT 12/2016), 11/2017, de 21 de febrero (CT 100/2016), 27/2017, de 29 de marzo (CT 62/2016), 28/2017, de 29 de marzo (CT 63/2016), 29/2017, de 29 de marzo (CT 64/2016), 30/2017, de 29 de marzo (CT 65/2016), 31/2017, de 29 de marzo (CT 66/2016), 32/2016, de 29 de marzo (CT 67/2016), 34/2017, de 29 de marzo (CT 69/2016) y 35/2017, de 29 de marzo (CT 70/2016) de la Comisión de Transparencia de Castilla y León (CTCYL); 19/2016, de 8 de noviembre y 45/2016, de 28 de febrero del CTRM; 11/2015, de 17 de diciembre, 12/2015, de 17 de diciembre, 18/2015, de 26 de febrero de 2016, 2/2016, de 20 de mayo, 4/2016, de 24 de mayo, 5/2016, de 6 de junio, 7/2016, de 7 de julio, 59/2016, de 16 de marzo de 2017, 60/2016, de 16 de marzo de 2017 y 13/2017, de 12 de diciembre del Comisionado de Transparencia de las Islas Canarias (CTIC); 265/2017, de 26 de julio, de la Comisión de Garantías del Derecho de Acceso a la Información de Cataluña (GAIP); y 10/2017, de 26 de junio de la Comisión vasca de Acceso a la Información Pública.

Sobre el alcance del sometimiento de las cofradías de pescadores a las normas de transparencia se pronuncia la Resolución 361/2017, de 24 de octubre, del CTBG, así como las Resoluciones 119/2017, de 8 de noviembre, del Consejo andaluz y 310/2017, de 15 de septiembre y 403/2017, de 12 de diciembre, de la GAIP.

9. Así, y en relación con las primeras, pueden verse las Resoluciones 17/2016, de 30 de marzo, 80/2016, de 30 de mayo, 81/2016, de 31 de mayo y 200/2017, de 26 de julio. La mayoría de las entidades autonómicas no han contado, hasta la fecha, con la oportunidad de pronunciarse sobre este concreto extremo. Tan solo lo ha hecho la valenciana abogando en su Resolución 24/2016, de 3 de noviembre. Para el caso de las comunidades de regantes, las Resoluciones 151/2015, de 30 de julio, 420/2015, de 18 de febrero de 2016, 297/2016, de 29 de septiembre, 486/2016, de 2 de febrero de 2017, 355/2017, de 16 de octubre y 531/2017, de 23 de febrero de 2018.
10. Resoluciones 361/2017, de 24 de octubre, del CTBG; 119/2017, de 8 de noviembre del CTPDA; 310/2017, de 15 de septiembre y 403/2017, de 12 de diciembre de la GAIP; y 18 y 37/2017 del CTIC.
11. Así ha considerado amparada por la LTBG la solicitud que se interesaba por el presupuesto correspondiente a determinado periodo (Resolución 12/2015, de 30 de marzo); la relativa al coste de la recepción ofrecida en el Palacio de Oriente el 12 de octubre de 2015, aunque no el listado de asistentes (Resolución 409/2015, de 8 de febrero de 2016); o la referida a las personas que integran las delegaciones de los viajes oficiales de la familia real, no así, sin embargo, la de quienes en el país de destino asisten a las distintas reuniones celebradas, al no ser ya ésta información en poder del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (Resolución 9/2016, de 11 de abril). En relación con los regalos recibidos por los Reyes pueden verse las Resoluciones 21/2015, de 31 de marzo y 179/2017, de 17 de julio.
12. Resoluciones 178/2017, de 26 de mayo y 17/2017, de 13 de febrero de 2018.
13. Resoluciones 12/2015, de 30 de marzo, 21/2015, de 31 de marzo, 409/2015, de 8 de febrero de 2016 y 9/2016, de 9 de abril.
14. Resolución territorial del CTBG 22/2016, de 27 de enero de 2017.
15. Resolución 72/2017, de 2 de noviembre del CTBGCV.
16. Resoluciones del CTBG 437/2017, de 14 de diciembre o 505/2017, de 20 de febrero de 2018.
17. Resoluciones del CTBG 460/2017, de 15 de enero de 2018, 473/2017, de 18 de enero de 2018, 1/2018, de 19 de febrero, 531/2017, de 23 de febrero de 2018, 524/2017, de 27 de febrero de 2018 o 14/2018, de 14 de febrero, que repiten lo dispuesto por el consejo desde sus primeros pronunciamientos.
18. Resoluciones del CTBG 467/2017, de 4 de enero o 465/2017, de 16 de enero de 2018.
19. Así se expresan, entre otras, la Resolución territorial del CTBG 8/2017, de 6 de marzo o la Resolución 42/2017, de 11 de mayo (CT 44) de la CTCYL.
20. Resolución del CTBG 485/2017, de 25 de enero de 2018.  
Así se ha entendido, por ejemplo, ante la solicitud de un convenio que no se ha suscrito (Resolución 79/2018, de 14 de marzo, del CTPDA), "el cuadro de cumplimiento horario real" de un empleado en un municipio que no dispone de un sistema de control horario (Resolución territorial del CTBG 170/2017, de 27 de noviembre), una documentación que aunque debería formar parte de expediente no se ha conservado al pertenecer a una época en la que la había estado "desprotegida" (Resolución territorial del CTBG 49/2016, de 14 de junio), información sobre los ingresos correspondientes a determinados precios públicos que no se han aplicado (Resolución territorial del CTBG 56/2016, de 15 de junio), o las actas de la Mesa general de Negociación de la Administración General del Estado, actas que no existen en la medida en que no hay la obligación jurídica de hacerlas (Resolución 485/2017, de 25 de enero de 2018).
21. Resolución 64/2016, de 20 de julio.
22. Resoluciones del CTBG 67/2016, de 20 de mayo o 433/2016, de 27 de diciembre.
23. Resolución 64/2016, de 20 de julio del CTPDA.

En el mismo sentido se pronuncian otros Comisionados autonómicos. Así las Resoluciones 3/2017, de 27 de febrero, del CTAR o 2/2015 y 20/2016, de 8 de noviembre del CTRM.

24. Resolución territorial del CTBG 78/2017, de 2 de junio.
25. Resolución del CTAR 15/2017, de 27 de julio.
26. No entenderlo así, añade este consejo, supondría otorgar “una suerte de patente de corso a las Administraciones para que estas, por el expediente de destruir o eliminar arbitrariamente los documentos públicos que generen en el ejercicio de sus funciones” dejen “vacía de contenido las exigencias de las leyes” y nieguen “a los ciudadanos su derecho de acceso a la información pública...”.
27. Resoluciones del CTBG 68/2016, de 30 de mayo o 511/2017, de 14 de febrero de 2018, entre otras.
28. En tal sentido, Resolución territorial del CTBG 1/2017, de 27 de marzo.
29. Resoluciones 23/2017, de 10 de marzo y 24/2017, de 10 de marzo del CTBGCV.  
En la misma línea, y entre otras, pueden verse las Resoluciones del CTBG 76/2016, de 30 de mayo o 219/2016, de 19 de enero de 2017.
30. En tal sentido, y a título ejemplificativo, Resolución territorial del CTBG 84/2016, de 21 de julio y Resoluciones 31/2017, de 18 de diciembre del CTAR; 42/2016, de 8 de agosto, del CTIC; 135/2017, de 27 de noviembre (CT 118) de la CTCYL; 19/2016, de 7 de julio de la GAIP; y Acuerdo 13/2017, de 28 de agosto del CTN.
31. En tal sentido, y entre otras, pueden verse las Resoluciones del CTBG 134/2016, de 27 de junio, 404/2017, de 20 de noviembre, 437/2017, de 14 de diciembre y 460/2017, de 15 de enero de 2018 o sus Resoluciones territoriales 82/2017, de 16 de junio y 169/2017, de 27 de noviembre.
32. Resoluciones, entre otras, 68/2016, de 30 de mayo o 69/2016, de 30 de mayo.  
También algunos comisionados autonómicos han tenido oportunidad de pronunciarse sobre el particular, lo que han hecho en términos similares al consejo estatal como puede comprobarse en la Resolución 6/2017, de 10 de julio del CTIC.
33. Entre otras, Resolución territorial del CTBG 347/2017, de 18 de septiembre.
34. Resolución territorial del CTBG 142/2017, de 2 de agosto. En el mismo sentido, Resolución del CTBG 166/2016, de 3 de mayo y Resoluciones territoriales 90/2017, de 22 de junio y 211/2017, de 22 de junio; o Resoluciones de la CTCYL 132/2017, de 17 de noviembre (CT 33) y 22/2017, de 7 de agosto; y 74/2017, de 7 de agosto del CTIC.
35. Resolución territorial del CTBG 101/2017, de 30 de junio o Resolución 13/2017, de 18 de julio de la Comisión vasca de acceso a la información pública.
36. Resolución del CTBGCV 86/2017, de 15 de febrero de 2018.
37. Resolución 33/2016, de 1 de junio del CTPDA.
38. Resolución 491/2017, de 1 de febrero de 2018 del CTBG.  
En el mismo sentido, Resoluciones territoriales 132/2016, de 13 de octubre, 20/2017, de 11 de abril, 70/2017, de 19 de mayo o 51/2017, de 21 de febrero; o Resoluciones 7/2017, de 27 de marzo y 20/2017, de 18 de septiembre del CTAR.
39. Por ejemplo, Resoluciones territoriales del CTBG 1/2017, de 27 de marzo o 199/2017, de 18 de agosto; y Resoluciones 88/2017, de 21 de junio del CTPDA; 4/2017, de 27 de febrero del CTAR; 363/2017, de 20 de noviembre de la GAIP; y 12/2016, de 4 de octubre del CTRM.
40. Del que la Resolución del CTBG 401/2015, de 21 de enero de 2016, considera que “no puede calificarse de documento que obre en poder de la Administración en el momento en el que se solicita, ya que no ha sido elaborado todavía...”. En el mismo sentido, Resolución 515/2017, de 27 de diciembre.
41. En términos, por ejemplo, de la Resolución del CTBG 478/2017, de 18 de enero de 2018.

42. Resoluciones territoriales del CTBG 256/2016, de 21 de febrero de 2017 y 160/2017, de 13 de octubre o Resoluciones 65/2017, de 3 de mayo del CTPDA; 5/2017, de 25 de julio y 60/2017, de 27 de julio, del CTIC; y 275/2017, de 9 de agosto de la GAIP.
43. Como, por ejemplo, que se repare el firme de una carretera (Resolución territorial del CTBG 27/2016, de 24 de mayo), se “explique con un ejemplo claro y comprensible cómo se obtienen las mejores puntuaciones directas en los procesos selectivos...” (Resolución del CTBG 33/2017, de 19 de abril), se incoe expediente de modificación del Plan General Municipal a los efectos de excluir una parcela “de la tipificación como urbana” (Resolución territorial del CTBG 95/2017, de 23 de junio), se ponga en marcha una concreta política pública en materia de acceso al empleo de personas con discapacidad (Resolución territorial del CTBG 443/2017, de 27 de noviembre) o se adopten determinadas decisiones sobre la convocatoria de unas oposiciones (Resolución 158/2016, de 4 de octubre de la GAIP). Igualmente se consideró al margen del derecho de acceso la petición de que “la policía local comprobase el cumplimiento de todos los requisitos legales durante la celebración del acto” (Resolución del CTPDA 34/2017, de 8 de marzo), la que se interesaba por “las medidas que se van a adoptar para resolver las pretendidas irregularidades” en el estado de tramitación de unos procedimientos (Resolución del CTPDA 34/2016, de 1 de junio) o “el abono inmediato de todas las horas extraordinarias realizadas” por determinado personal (Resolución del CTAR 4/2017, de 27 de febrero). También la que pedía que se “desmienta públicamente el incumplimiento del horario laboral de los funcionarios de su Consejería y exija una rectificación pública de ese medio de comunicación” (Resolución 132/2017, de 17 de noviembre -CT 33- de la CTCYL).
44. Resoluciones 1/2017, de 25 de mayo y 2/2017, de 25 de mayo del CTIC; 37/2017, de 20 de abril, 56/2017, de 20 de julio, 67/2017, de 11 de octubre, del CTBGCV; o Acuerdo 7/2017, de 28 de agosto del CTN.
45. Resolución territorial del CTBG 42/2017, de 28 de abril.
46. Resolución del CTBG 552 y 553/2016, de 24 de marzo de 2017.
47. Resolución del CTBG 69/2015, de 11 de junio.
48. Resolución del CTBG 97/2016, de 28 de marzo.
49. Resolución 4/2017, de 4 de agosto, del CTIC
50. Resoluciones 36/2017, de 17 de julio del CTIC; 71/2017, de 15 de julio de la CTCYL (CT 76); o 18/2016, de 28 de febrero de 2017 del CTRM.
51. Resoluciones 82/2017, de 2 de noviembre y 10/2017, de 23 de febrero del CTBGCV.
52. Resoluciones, respectivamente, 71/2017, de 15 de julio (CT 76) y 21/2017, de 15 de marzo (CT 32) de la CTCYL.
53. Resolución 166/2016, de 6 de octubre de la GAIP.
54. Criterios Interpretativos 6 y 7/2015, de 12 de noviembre sobre la información “auxiliar o de apoyo” y la precisada de una acción de reelaboración, respectivamente; y 3/2016, de 14 de julio sobre las solicitudes repetitivas o abusivas.
55. Así Sentencia 159/2016, de 28 de noviembre, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo N.º 10, confirmada por la de la Audiencia Nacional 162/2017, de 24 de abril, y Sentencia 41/2017, de 6 de abril, del Juzgado N.º 5 confirmada por la Sentencia 46/2017, de 25 de julio de esa misma Audiencia o Sentencia del Tribunal Supremo 1547/2017, de 16 de octubre.
56. Valga como exponente de todas ellas la Resolución 87/2018, de 21 de marzo, del CTPDA en la que puede leerse que “todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública sin más limitaciones que las contempladas en la Ley”, lo que “supone que rige una regla general de acceso a la información pública, que sólo puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, algunos de los supuestos legales que permitan dicha limitación”.
57. Por todas, puede verse Resolución 527/2017, de 22 de febrero de 2018.
58. En tal sentido, Resoluciones 432/2016, de 22 de diciembre y 222/2017, de 27 de julio.

59. En efecto, el CTBG mantiene que el “hecho de que la información solicitada no constituya un trámite del procedimiento” no es “en ningún caso elemento determinante” de su “naturaleza auxiliar o de apoyo” (Resolución 443/2016, de 12 de enero de 2017). La existencia, afirma en otros casos, “de un procedimiento administrativo... no es requisito para entender que la información solicitada pueda ser considerada pública en el sentido del artículo 13 de la LTAIBG. Lo contrario sería eludir del escrutinio público y la rendición de cuentas en las que se basa la LTAIBG información respecto de la que no se hubiera sustanciado un trámite formal, cuya existencia, por otra parte, podría estar vinculada a una decisión arbitraria del órgano responsable en los supuestos en los que su tramitación no sea obligatoria” (Resolución 226/2017, de 22 de agosto).
60. Diario de Sesiones del Congreso de los diputados, Comisión, Núm. 362, 8 de noviembre de 2017.
61. Así señalaba que “aunque hay gente que sugiere suprimir por entero el artículo 18, creo que algunas de esas causas de inadmisión tienen sentido. Cuando uno se tropieza en la práctica con los asuntos, comprueba que el artículo 18 debe mantenerse en líneas generales. Es cierto que posiblemente el que más problemas genera y más argumentos da —entre comillas— para que una Administración deniegue de entrada dar información es el artículo 18.1.c),... Plantea un montón de dificultades interpretativas y hermenéuticas. No hay acuerdo sobre cómo se puede llegar a interpretar y, por tanto, yo creo que si se suprime no pasaría nada, no habría problemas. Hay casos en los que se recurre al artículo 18.1.c), pero no es necesario. Son los casos típicos en los que se pide a la Administración que haga una valoración sobre un asunto o un informe técnico sobre algo. Eso no es información, eso es otra cosa. Eso es elaborar un documento nuevo *ad hoc* y para rechazar ese tipo de peticiones no hace falta acudir al artículo 18.1.c); basta con decir que eso no es el concepto de información pública, que es lo que se protege en la Ley de Transparencia, tal y como aparece definido en la propia ley. Por tanto, me parece acertado y razonable que se excluya el artículo 18.1.c). Evitaría problemas e insisto en que no impediría que se pudieran rechazar peticiones que no son de verdad de información sino otra cosa: valoraciones subjetivas de un alcalde, informes nuevos que han de hacerse, etcétera” (Diario de Sesiones del Congreso de los diputados, Comisión, Núm. 348, 25 de octubre de 2017).
62. Así la enmienda 205 del Grupo parlamentario vasco aboga, con la simple justificación de una “mejora técnica”, por el mantenimiento del artículo 18.1.c) en sus actuales términos, al igual que lo hace en la enmienda 326 el Grupo parlamentario popular, en este caso con la justificación de una “mejora técnica y jurídica” (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie B, Núm. 33-4, 19 de diciembre de 2017).
63. Dudas que concretamente se plantean en los casos, en términos del propio consejo, en los que “la persona física que realizó la solicitud de información —que debe entenderse realizada a título individual puesto que no indicaba que lo hacía actuando en representación de otra persona— es diferente de la persona jurídica que presenta la reclamación que, a su vez, está representada en el procedimiento de recurso por la persona física que originariamente realizó la solicitud”, supuestos en los que concluye que “no existe legitimación activa” para presentarla. En este sentido pueden verse las Resoluciones 489/2016, de 15 de febrero de 2017, 284/2017, de 11 de septiembre, 374/2017, de 18 de septiembre, 421/2017, de 18 de septiembre y 465/2017, de 16 de enero de 2018.
64. Son también frecuentes, desde luego, los supuestos en los que se produce un incumplimiento del plazo para resolver, de ahí que el CTBG haga hincapié en la importancia de que los sujetos obligados por la Ley, señaladamente las Administraciones Públicas, cumplan con él, dado que un “derecho de anclaje constitucional” (Resoluciones 476/2017, de 24 de enero de 2018 o 481/2017, de 25 de enero de 2018), “de origen constitucional” (Resoluciones 338/2017, de 9 de octubre o 350/2017, de 17 de octubre), no debe verse mermado por la demora de la Administración en su respuesta que “corre en contra de los intereses del solicitante” y “contradice el principio de eficacia administrativa del artículo 103 de la Constitución española” que comporta la necesidad de que la Administración se ajuste “en su actuación, no sólo al principio de legalidad, sino que, además, debe poner los medios materiales y humanos para llevar a cabo el fin que la propia Constitución le asigna: la consecución del interés general” (Resoluciones 486/2017, de 2 de febrero de 2018 o 504/2017, de 9 de febrero de 2018). El CTBG advierte, igualmente, que “el incumplimiento reiterado de la obligación de responder en plazo tendrá la consideración de infracción grave a los efectos de la

aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora (artículo 20.6 LTAIBG)” (Resoluciones 333/2015, de 29 de octubre, 189/2016, de 14 de julio o 279/2016, de 16 de septiembre). Ante la obligación de que las solicitudes de acceso se resuelvan y notifiquen en el plazo de un mes, el consejo estima lógicamente que no es jurídicamente procedente que la información se entregue o complete fuera de plazo, en muchos casos durante la tramitación de la reclamación, supuestos en los que considera procede estimarla “por motivos formales” (Resoluciones, entre otras, 394/2017, de 13 de noviembre y 398/2017, de 16 de noviembre), con la consecuencia de un aumento considerable en el número de resoluciones estimadas que, en muchos casos, acogen peticiones de información concedidas aunque fuera del plazo legalmente establecido.

- 65.** Resoluciones 412/2015, de 25 de enero de 2016 o 277/2017, de 4 de septiembre.
- 66.** Resolución 412/2015, de 25 de enero de 2016.
- 67.** Resolución 452/2016, de 11 de mayo de 2017.
- 68.** Resolución 500/2017, de 19 de febrero de 2018.
- 69.** Resoluciones 158/2015, de 22 de julio, 8/2015, de 6 de mayo, 60/2016, de 26 de abril, 61/2016, de 3 de mayo, o 39/2017, de 20 de abril.
- 70.** Resolución 19/2017, de 7 de abril.
- 71.** Resoluciones 100/2016, de 14 de junio, 354/2016, de 27 de octubre, 423/2017, de 11 de diciembre o 517/2017, de 20 de febrero.
- 72.** Resoluciones 171/2015, de 4 de septiembre, 288/2015, de 13 de noviembre o 308/2015, de 11 de noviembre.
- 73.** Es el caso, entre otras, de la Resolución 469/2015, de 4 de febrero de 2016, en la que puede leerse que “es habitual, durante la tramitación de las solicitudes de información a través del Portal de la Transparencia, que el solicitante reciba una comunicación en la que se le indique la fecha del inicio del cómputo del plazo para resolver la solicitud”, comunicación que “evitaría, por ejemplo, que el solicitante entendiera desestimada su solicitud en aplicación de lo dispuesto en el artículo 20.4 cuando tal desestimación por silencio no se habría producido”. De otra parte, la Resolución 67/2017, de 11 de mayo, afirma entender “la confusión” que el cómputo de los plazos ha podido generar en el solicitante, “ya que, si bien la remisión al órgano competente se hizo en un plazo que puede considerarse razonable”, él no “tuvo conocimiento en ningún momento de que la solicitud ya había tenido entrada en el órgano que iba a atenderla y, por lo tanto, del inicio del cómputo de los plazos para resolver”, ante lo que “considera que una adecuada tramitación de una solicitud de acceso y, por lo tanto, una manera de evitar las confusiones que se han detectado en el presente expediente, sería informar al solicitante del estado en que se encuentra su solicitud y, en concreto, el inicio de los plazos para resolver”. La Resolución 277/2017, de 4 de septiembre vuelve a declarar que “hubiera sido deseable la comunicación al interesado del comienzo del cómputo para resolver... de tal manera que el interesado tenga una idea de cuando se produce el silencio administrativo en su solicitud”.
- 74.** Resoluciones, entre otras, 88/2017, de 25 de mayo y 89/2017, de 25 de mayo.
- 75.** Disposición final 4ª, apartado 9º.  
Los Grupos parlamentarios vasco (enmienda número 206) y popular (enmienda número 327) han propuesto, con la justificación de una “mejora técnica y jurídica”, la supresión de esta disposición abogando pues por el mantenimiento del sentido negativo del silencio (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie B, Núm. 33-4, 19 de diciembre de 2017).
- 76.** Así J. Amorós sostuvo que si bien el silencio positivo “nos parece filosóficamente irreprochable y... es el sentido en el que debe avanzar el derecho administrativo”, en “su aplicación actual incluso las comunidades autónomas que lo han aplicado se están planteando revisarlo, puesto que ha producido algunos problemas de inoperancia práctica, en el sentido de que realmente se reconoce el derecho pero después la Administración no facilita la información”. En la misma línea, M. Medina manifestaba que “al fin y al cabo, que haya un silencio positivo no satisface la pretensión del ciudadano... No se gana nada a efectos prácticos y se introducen dificultades que pueden ser notables. Muy a menudo, cuando se ejercita el derecho

de acceso a la información pública, no hay una sola relación bilateral ciudadano-administración a la que se pide la información. Muchas veces la información que se puede o se debe dar afecta a intereses o derechos de terceros...". Estamos pues, concluí, ante "otra reforma muy bien intencionada para facilitar el acceso a la información pública, pero la experiencia indica que no se consigue nada, no se mejora nada, no se agiliza nada y genera a su vez otros problemas que vienen a añadir confusión al sistema institucional de transparencia que se está organizando en nuestro país". Es una mala praxis que "puede y debe atajarse tipificando eso como una infracción que lleva aparejada una eventual sanción. Esto ya lo hace la proposición de ley, que impone o establece un régimen sancionador nuevo en el marco de la Ley de Transparencia".

**77.** En tal sentido, Resoluciones 14/2016, de 6 de octubre, 1/2017, de 19 de enero, 3/2017, de 19 de enero, 6/2017, de 9 de febrero, 32/2017, de 20 de abril, 45/2017, de 15 de junio, 72/2017, de 2 de noviembre o 86/2017, de 22 de noviembre.

**78.** "En el caso de que la solicitud se entendiera estimada por el transcurso del tiempo del plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución, se podrá presentar reclamación ante el Consejo de Transparencia, contra la inactividad de la Administración en proporcionar la información solicitada".