



TRIBUNA: ENFOQUES Y DOCTRINA

La competencia de las autoridades de transparencia para conocer de las reclamaciones contra resoluciones que aplican regímenes especiales de acceso a la información. La luz al final del túnel¹

Emilio Guichot Reina²

Catedrático de Derecho Administrativo

*Universidad de Sevilla
España*

ORCID: [0000-0001-8945-4604](https://orcid.org/0000-0001-8945-4604)

RECIBIDO: 16 de mayo de 2022

ACEPTADO: 23 de mayo de 2022

RESUMEN: Este trabajo analiza la competencia de las autoridades de transparencia para conocer de reclamaciones que tienen su origen en la aplicación de normas especiales de acceso a la información. Se analiza el estado de la cuestión y la más reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo. Se aportan conclusiones y propuestas.

PALABRAS CLAVE: Transparencia, acceso a la información, Disposición Adicional Primera, Regímenes Específicos de Acceso a la Información Ambiental, Acceso a la información por representantes políticos.

¹ Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación DER2017/88456-P "Observatorio de la Transparencia"

² Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla. Director del Instituto Universitario de Investigación Clavero Arévalo. Consultor de organizaciones públicas internacionales y españolas, así como de entidades privadas. Especialista en protección de datos y en transparencia. Premio a la Trayectoria Profesional en Protección de Datos de la Agencia vasca de protección de datos en 2015. Actualmente dirige el proyecto de investigación estatal "Observatorio de la Transparencia".

CONTENIDOS: 1.- Planteamiento. 2.- La discrepancia entre autoridades de transparencia y la jurisprudencia del Tribunal Supremo. 3.- Conclusiones. - Bibliografía.

The competence of the transparency authorities to hear complaints against resolutions that apply special regimes for access to information. The light at the end of the tunnel

ABSTRACT: This paper analyzes the competence of the transparency authorities to hear claims arising from the application of special rules on access to information. It analyzes the state of the art and the most recent case law of the Supreme Court. Conclusions and proposals are provided.

KEYWORDS: Transparency, access to information, first additional provision, specific regime of access to information, environmental information, access to information by political representatives.

1.- Planteamiento

La cuestión más polémica de todas cuantas ha suscitado la Ley 19/2013, de 9 de noviembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, LTAIPBG) es cuál es el sentido de la disposición adicional primera, esto es, cuál es el encaje entre las "regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública" –tal y como se rotula la propia disposición– y la regulación general del derecho de acceso contenida en la propia LTAIPBG y complementada por las respectivas leyes autonómicas que se han ido aprobando, que la propia LTAIPBG califica de "supletoriedad". El tema ha dado origen a una notable disparidad de enfoques entre las autoridades de transparencia y, en menor medida, entre la doctrina. El Tribunal Supremo ha sabido captar el interés casacional de la cuestión y en un ramillete de sentencias ha dado las claves para ir despejando buena parte de las incógnitas.

La mayoría aborda el tema de qué ha de ser considerado como un régimen especial de acceso a la información, a los efectos del apartado segundo de la mencionada

disposición³. En este trabajo, por cuestión de espacio, solo nos vamos a dedicar a una de ellas, que despeja el debatido tema de la competencia de las autoridades de transparencia para conocer de reclamaciones relacionadas con la aplicación de normativas especiales de acceso, dejando en todo caso cuestiones por interpretar y debatir⁴.

2.- La discrepancia entre autoridades de transparencia y la jurisprudencia del Tribunal Supremo

Resulta llamativo que el CTBG nunca haya extraído consecuencia alguna de la llamada a la supletoriedad contenida en el apartado segundo de la disposición adicional primera. Y no ya para colmar lagunas en los aspectos sustantivos ni procedimentales, sino ni siquiera en lo que parecía que estaba llamado a ser el sentido del precepto: la extensión de la esencial garantía de la reclamación ante la autoridad independiente de control a los regímenes especiales en que no contemplaran modos específicos de reclamación. No ha sido así, a nuestro juicio injustificadamente, de modo que esta previsión ha quedado *de facto* desprovista de

³ El Tribunal Supremo realizó en sus primeros acercamientos al tema una interpretación similar a la contenida en el Criterio Interpretativo 8/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG). Determinó que "las previsiones contenidas en la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno, por lo que respecta al régimen jurídico previsto para el acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, tan solo quedan desplazadas, actuando en este caso como supletoria, cuando otra norma legal haya dispuesto un régimen jurídico propio y específico de acceso a la información en un ámbito determinado, tal y como establece la Disposición adicional primera apartado segundo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. Ello exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades que existen en un ámbito o materia determinada, creando una regulación autónoma respecto de los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse" (SSTS de 11 de junio de 2020, 748/2020, y de 15 de octubre de 2020, 1338/2020, sobre normativa sobre acceso a la información por representantes de empleados públicos; de 25 de enero de 2021, 66/2021, sobre normativa de extradición; de 7 de febrero de 2022, 144/2022, sobre normativa de altos cargos). Obsérvese que, hasta aquí, el Tribunal Supremo sigue la interpretación del CTBG si bien interpreta que se exige rango de ley para el desplazamiento de la LTAIPBG, lo que supone una interpretación que, sin tener apoyo expreso en la dicción legal, salva en parte el riesgo de atomización que habían apuntado el Consejo de Estado y la doctrina. Ahora bien, también se ha visto confrontado a la cuestión del encaje entre las normativas que prevén tan solo un principio de confidencialidad o reserva y la normativa general de acceso a la información, y ha venido a concluir que cuando la disposición adicional primera apartado segundo de la Ley de Transparencia dispone que se regirán por su normativa específica las materias que tengan previsto un régimen jurídico propio de acceso a la información, la remisión no solo comprende los supuestos en los que se contenga un tratamiento global y sistemático del derecho sino también aquellas regulaciones sectoriales que afecten a aspectos relevantes de este derecho y que impliquen un régimen especial diferenciado del general. En estos casos, este régimen especial se aplica de forma preferente a las previsiones de la ley de transparencia, quedando esta última como regulación supletoria. Por ello, la preferente aplicación de unas disposiciones especiales no impide la aplicación supletoria de la Ley de Transparencia en los demás extremos no regulados por la norma sectorial, excepto, claro está, de aquellas previsiones que resulten incompatibles con las especialidades contempladas en la norma especial (SSTS de 19 de noviembre de 2020, 1565/2020, de 29 de diciembre de 2020, 1817/2020, de 18 de marzo de 2021, 389/2021, de 10 de marzo de 2022, 311/2022, sobre normativa de regulación económica; de 8 de marzo de 2021, 314/2021, sobre normativa de control farmacológico; de 24 de febrero de 2021, 257/2021, sobre normativa tributaria).

⁴ Véase, GUICHOT, E., "La supletoriedad de la normativa general sobre transparencia respecto a las regulaciones especiales de acceso a la información", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 221, 2022.

eficacia en el ámbito estatal. Por el contrario, la mayoría de las autoridades autonómicas de transparencia ha acogido una postura favorable al entendimiento de que la supletoriedad a la que llama la citada disposición adicional segunda implica su competencia para el conocimiento de reclamaciones también en aquellas materias que tienen un régimen específico de acceso, pero no de recurso, sobre lo que no se pronuncian o lo hacen mediante una remisión genérica al régimen de impugnaciones de la normativa de procedimiento común. Puede decirse que a favor militan la mayor parte de los Consejos autonómicos y en contra el Consejo de Andalucía, que se alinea con las tesis estatales. Además, el CTBG, y, siguiéndolo, el andaluz, ha puntualizado que para que una solicitud de información sea tramitada conforme a la LTAIPBG no es necesario que se invoque expresamente dicha norma, de modo que siempre serán consideradas "solicitudes de acceso" "aquellas que se refieren al conocimiento del proceso de toma de decisiones, el uso de fondos públicos o la actuación de los organismos públicos", salvo cuando el titular del derecho lo sea también de otro de similares características cuyo objeto sea el acceso a la información (sea el caso de concejales o diputados de asambleas legislativas, entre otros), en cuyo caso la solicitud deberá aclarar, específicamente, que el derecho que se está ejerciendo es el previsto en la LTAIPBG⁵. Eso sí, si en la solicitud el reclamante invocó una normativa específica y, ante la falta de éxito, reclama por la vía de la LTAIPBG, el CTBG considera que se trata del empleo torticero de la técnica del "espiguelo", seleccionando lo mejor de las dos normativas (en este caso, la reclamación ante un órgano independiente prevista en la LTAIPBG), por lo que, si se optó por la normativa específica, habrá de acudir a los recursos administrativos que esta brinde. En estos supuestos, no entra a conocer del fondo del asunto⁶. El Consejo andaluz, en una vuelta de tuerca, ha inadmitido, incluso, las solicitudes formuladas por los representantes políticos apelando a la normativa general y "ocultos" como ciudadanos de a pie si llega a advertir que primero solicitaron infructuosamente la información en su condición de representantes conforme a la normativa especial⁷.

⁵ RT 482/2017.

⁶ RR 647/2018, 677/2018, 356/2019, 460/2019, 617/2019, 659/2019, 813/2019 y 835/2019.

⁷ RR 96 y 97/2016.

La discrepancia ha surgido, en particular, respecto de regulaciones especiales como la de la información ambiental⁸ y la normativa sobre acceso por representantes locales⁹.

Una reciente sentencia del Tribunal Supremo pone fin (o debiera hacerlo¹⁰) a la gran polémica suscitada en torno a la competencia de las autoridades de control para conocer de reclamaciones en relación con regulaciones especiales del derecho de acceso¹¹. Se pronuncia en concreto sobre la competencia de las autoridades de transparencia para conocer de reclamaciones interpuestas por concejales, pero su alcance va mucho más allá para proyectarse sobre el recto entendimiento de la disposición adicional primera, apartados segundo y tercero. Se resuelve en ella un recurso de casación frente a una STSJ de Cataluña que había confirmado de forma contundente el criterio favorable a la competencia de las autoridades de transparencia para conocer de las reclamaciones efectuadas por representantes

⁸ Ley 27/2006, de 18 de julio. Monográficamente, respecto de la información ambiental, en "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*, núm. 33, 2016, pp. 125-162; "La competencia de las Autoridades de control para conocer de reclamaciones en materia de información ambiental, de reutilización y archivística", *Revista Española de la Transparencia*, núm. 4, 2017, pp. 13-29.

⁹ Artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de régimen local desarrollada por la legislación autonómica, y en lo no previsto en esta por los también limitados arts. 14 al 16 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales. Monográficamente sobre el tema, GUICHOT, E., "La aplicación de la Ley Andaluza de transparencia en las entidades locales", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 90, 2014, pp. 15-56, p. 53; "El derecho de acceso a la información pública en el ámbito local", *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. 18, 2015, pp. 2136-2149, p. 2148, y en "La aplicación de la Ley de transparencia en las entidades locales", en VILLORIA MENDIETA, M. (dir.) *Buen Gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*, 2017, pp. 105-125, p. 122; "Transparencia y acceso a la información en las entidades locales vascas", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. extra 107, 2, 2017, pp. 555-583 p. 581; "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*, núm. 8, 2017, pp. 27-48.

¹⁰ Eso sí, nada asegura que esta doctrina vaya a ser necesariamente aceptada sin trabas por las autoridades de control que no reconocían hasta ahora su competencia, entre ellas, la estatal. De hecho, con posterioridad a la fecha de dicha sentencia, que ha tenido una amplia difusión entre las autoridades de control y los especialistas en la materia, y cabe presumir que haya sido conocida por el CTBG, ha seguido inadmitiendo reclamaciones referidas a regulaciones especiales (R 789/2021, de 30 de marzo de 2022, en relación con una reclamación en materia de información ambiental). Habrá que estar, pues, atentos a si toma nota de la sentencia y con qué alcance.

¹¹ STS de 10 de marzo de 2022 (312/2022).

locales, adoptado por la GAIP¹², y se reproducían en la casación los argumentos a favor y en contra que como hemos visto han sido manejados en la discrepancia entre autoridades de transparencia¹³.

El Tribunal Supremo comienza considerando que, en efecto, el régimen de acceso por los representantes locales diseñado en la normativa local es un régimen específico que debe ser aplicado con carácter preferente a la regulación de la Ley de Transparencia, siendo esta de aplicación supletoria. Ahora bien, considera que el que la normativa especial diseñe un régimen pormenorizado del acceso a la información en dicho ámbito, tanto en la vertiente sustantiva como procedimental, no excluye la aplicación de la LTAIPBG y, en concreto, "en modo alguno excluye" la posibilidad de interponer la reclamación ante la autoridad independiente prevista en el artículo 24 LTAIPBG, que es meramente potestativa, de modo que se ofrece como una garantía a la que voluntariamente puede acogerse para la protección de su derecho. Y que, en contra de la doctrina del CTBG, "esta viabilidad de la reclamación prevista en el artículo 24 de la Ley 19/2013 no es fruto de ninguna técnica de 'espiguelo' normativo sino consecuencia directa de las previsiones de la propia Ley de Transparencia y Buen Gobierno, en la que, como hemos visto, se contempla su aplicación supletoria incluso en aquellos ámbitos en los que existe una regulación específica en materia de acceso a la información [...]".

Esta contundente doctrina, que creemos de alcance general y con la que avanzamos nuestra plena conformidad, como inmediatamente exponremos, se mezcla en el razonamiento con la consideración de la reclamación como sustitutiva solo del recurso de alzada, y no del de reposición, de modo que allí donde cupiera conforme

¹² La STSJ de Cataluña de 18 de diciembre de 2019 (1074/2019), conoce de un recurso contra las RR de la GAIP 22, 24, 25, 26, 31 y 32 a 45, de 7 de junio y 7 de julio de 2016, en un caso en que un grupo político municipal había visto denegadas por el Presidente de una Diputación las solicitudes de acceso a un expediente de contratación con obtención de copias y la GAIP afirmó su competencia y reconoció el derecho a obtener copias y a recibir información sin necesidad de motivar su solicitud y con independencia del momento de generación de la misma, aun cuando en el mandato en que se generó ese grupo político no tuviera representación. Califica el razonamiento de la GAIP de "impecable" y su respuesta de "extensa y sobradamente fundamentada", y considera la argumentación de que "aquellos que representan a la ciudadanía en las instituciones públicas, no pueden disfrutar de un derecho de acceso a la documentación pública, de alcance y calidad inferior que cuando este mismo derecho lo ejercitan sus representados individualmente considerados", como de "un sentido común abrumador".

¹³ La recurrente, la Diputación de Gerona, argumentaba que debía aplicar la LTAIPBG como supletoria puesto que no había ninguna laguna de regulación, dado que la normativa local establece un régimen "completo y acabado", y un sistema de recursos (potestativo de reposición, contencioso-administrativo, complementado por el procedimiento de protección de los derechos fundamentales y el recurso de amparo), y que esta posición se alineaba con la del CTBG y su oposición al "espiguelo". La representación de la GAIP hacía valer los argumentos contrarios: la llamada expresa a la supletoriedad permite colmar una laguna si existente, haciendo hincapié en que la legislación local es anterior a la de transparencia y no contemplaba la reclamación ante una autoridad independiente creada por esta, un procedimiento "especial y específico" y no el mero régimen de recursos "ordinario", por lo demás, potestativo, que además en este caso no sustituye a los específicos. De este modo, la interpretación del recurrente vaciaría de contenido la disposición adicional primera, apartado segundo y supondría "un agravio comparativo" de estos respecto de los ciudadanos, siendo así que las garantías de los representantes locales no pueden ser inferiores. Argumentaba, también, que era la posición mayoritaria en las autoridades autonómicas de control.

a la normativa de procedimiento administrativo este, sería posible interponerlo y posteriormente reclamar ante la correspondiente autoridad de transparencia en caso de ser desestimado el recurso¹⁴. Ahora bien, lo cierto es que las leyes reguladoras del procedimiento administrativo común, tanto la vigente cuando se aprobó la LTAIPBG como la que ha venido a sustituirla, permiten la sustitución de ambos recursos y el 23.1 LTAIPBG habla de la condición de la reclamación como "sustitutiva de los recursos administrativos", en plural. No es de extrañar que la doctrina se haya mostrado unánime en la interpretación de que la previsión general de la posibilidad de recurso de reposición incluida en la Ley catalana de transparencia era inconstitucional por contraria, precisamente, a dicho precepto¹⁵. Creemos, pues, que la interpretación del Tribunal Supremo incurre en un error

¹⁴ Esta posibilidad, prevista de hecho como singularidad en la Ley de Transparencia de Cataluña (artículos 38 y 42.1), se extrae de la referencia del artículo 23.1 al artículo 107.2 LRJAP-PAC, que para el Tribunal Supremo permite la sustitución del recurso de alzada, y no el de reposición. Recordemos su tenor: "1. La reclamación prevista en el artículo siguiente tendrá la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 107.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común". Ahora bien, si acudimos al mencionado artículo 107.2 LRJAP-PAC, ya derogado, pero reproducido ahora en el artículo 112.2 LPAC, dice lo siguiente: "2. Las leyes podrán sustituir el recurso de alzada, en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respeto a los principios, garantías y plazos que la presente Ley reconoce a los ciudadanos y a los interesados en todo procedimiento administrativo. En las mismas condiciones, el recurso de reposición podrá ser sustituido por los procedimientos a que se refiere el párrafo anterior, respetando su carácter potestativo para el interesado. La aplicación de estos procedimientos en el ámbito de la Administración Local no podrá suponer el desconocimiento de las facultades resolutorias reconocidas a los órganos representativos electos establecidos por la Ley".

¹⁵ Así, SÁNCHEZ MORÓN, M., apunta que la reclamación es sustitutiva de los recursos de alzada y reposición (*Derecho administrativo. Parte general*, Tecnos, Madrid, 2020, 16ª ed., pp. 471 y 868). Para FERNÁNDEZ RAMOS, S y PÉREZ MONGUIÓ, J. M., "la LTAIBG no diferencia entre resoluciones que agoten o no la vía administrativa, pues la reclamación es sustitutiva 'de los recursos administrativos', esto es tanto de la alzada como de la reposición. Asimismo, hablar de agotar la vía administrativa sería manifiestamente incorrecto en el caso de entidades jurídico privadas. Pero, además, y a diferencia de lo previsto en materia de recursos contractuales, donde se permite expresamente que las Comunidades Autónomas puedan prever la interposición de un recurso administrativo previo -art. 41.3 TRLCSP-, la LTAIBG no contempla esta posibilidad contra las resoluciones en esta materia de acceso a la información pública. Por ello, la disposición de la Ley 19/2014 de Cataluña, que contempla un recurso de reposición previo a la reclamación -arts. 38 y 42.1-, estimamos que no es compatible con la LTAIBG" (*El derecho al acceso a la información pública en España*, Aranzadi, Cizur Menor, 2017, p. 352, con cita a la opinión en el mismo sentido VELASCO RICO, C. I., "Reconocimiento y protección del derecho de acceso a los documentos públicos en Quebec. Especial referencia a la Comisión de Acceso a la Información", *Revista catalana de dret públic*, núm. 50, 2015, p. 137). Para BARRERO RODRÍGUEZ, C., la reclamación "sustituye pues a los recursos administrativos ordinarios de alzada y reposición". La autora expone cómo el propio CTBG ha resuelto que no cabe interponer reclamación contra la desestimación de un recurso de reposición, salvo que la interposición de ese recurso fuera consecuencia "de la tramitación incorrecta llevada a cabo por la Administración. Constata sin embargo que la Autoridad catalana no ha puesto objeción a esa posibilidad contemplada expresamente en su Ley, aunque sí ha destacado la imposibilidad de presentar simultáneamente el recurso de reposición y la reclamación, posibilidad que considera implícita en la ley" (en GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., *El derecho de acceso a la información pública*, Tirant Lo Blanch, 2020, p. 703, nota 1763).

jurídico¹⁶, que podría llevar a una situación de acumulación de recursos y descoordinación¹⁷. Habría que interpretar en todo caso que debiera limitarse al supuesto de la Ley catalana de transparencia, que lo prevé expresamente, hasta tanto no se declare en su caso inconstitucional por vulnerar el artículo 23.1 LTAIPBG. Si la regulación del procedimiento de acceso, conforme a la jurisprudencia constitucional, deriva del título competencial "procedimiento administrativo común" (STC 104/2018, de 4 de octubre), basta ese dato para despejar cualquier duda de que la LTAIPBG estableció un régimen de reclamaciones sustitutivas de cualquier recurso administrativo y en cualquier esfera.

3.- Conclusiones

El Tribunal Supremo ha salido al paso de la posición acogida hasta hoy por el CTBG, que lleva a que allí donde hay un régimen específico de acceso no juegue en absoluto la supletoriedad a la que apela el apartado segundo de la disposición adicional primera, ni en sus aspectos sustantivos, ni procedimentales, ni siquiera en

¹⁶ Ha podido contribuir a la confusión el dato de que en la versión original de la LRJAP-PAC solo se preveía el recurso ordinario, y esta posibilidad de sustitución se establecía, consecuentemente, solo para él. La que reforma de 1999 reintrodujo la dualidad de recursos y cambió la redacción, aludiendo también a la posibilidad de sustitución del recurso de reposición en su nuevo párrafo segundo. De hecho, por la misma razón, aún algún Manual, excepcionalmente, sigue refiriendo esta posibilidad solo al recurso de alzada, lo que da una pista de cuál puede ser el origen de la confusión (COSCULLUELA MONTANER, L., *Civitas*, 32ª ed., 2021, p. 525-526).

¹⁷ La STSJ de Cataluña de 18 de diciembre de 2019 (1074/2019), que dio origen al recurso de casación, consideraba correctamente que el artículo 107.2 LRJAP-PAC permite que la reclamación sustituya al recurso de alzada y de reposición, y que la limitación del párrafo tercero debía entenderse superada por la regulación de la LTAIPBG, pero a la vez que "la configuración legal de la reclamación ante la GAIP, más que una sustitución de los recursos administrativos ordinarios, ha sido configurada como una alternativa". Esto es, constataba un dato, presente en la Ley catalana pero incompatible con el carácter "sustitutivo", sin ponerlo en cuestión. Es cierto que contribuye a la confusión la previsión expresa en la Ley catalana de transparencia y que el propio artículo 107.2 LRJAP-PAC, actual 112.2 LPAC, en su párrafo tercero, establece que en todo caso en el ámbito de la Administración Local ello no podrá suponer el desconocimiento de las facultades resolutorias reconocidas a los órganos representativos electos establecidos por la Ley, precepto que ha sido criticado por la doctrina con carácter general. Así, GAMERO CASADO, E y FERNÁNDEZ RAMOS, S., consideran que esta posibilidad es una "desafortunada extrapolación de la regla contenida en art. 69.2 LRBRL" [que establece que "las formas, medios y procedimientos de participación que las Corporaciones establezcan en ejercicio de su potestad de autoorganización no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la Ley"] y estiman que en estos casos el órgano competente para tramitarlo se limitará a elevar una propuesta de resolución al correspondiente órgano electo" (*Manual básico de Derecho administrativo*, Tecnos, Madrid, 18ª ed., 2021, p. 643). Si se interpretara que la reclamación sería tramitada por la autoridad independiente y resuelta por la entidad local, chocaría frontalmente con la naturaleza de las autoridades independientes de transparencia, que, además, son tan solo de ámbito estatal o autonómico, y con el reconocimiento legal de su potestad resolutoria. No ha sido esa, claro, la interpretación del Tribunal Supremo, que obvia cualquier referencia a este párrafo. Es más, se trata de una limitación superada. Así, la propia LRBRL en su artículo 137, introducido en el régimen de organización de los municipios de gran población en la reforma de 2003, prevé la existencia de un órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas competente para dictar resoluciones que ponen fin a la vía administrativa contra las cuales solo cabe recurso contencioso administrativo. O, en materia de contratos, el artículo 46.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que prevé que la competencia para resolver el recurso especial corresponde al tribunal administrativo de recursos contractual autonómico, con la posibilidad de los municipios de gran población y las Diputaciones de crear órgano especializado y funcionalmente independiente que ostentará la competencia para resolver los recursos.

la garantía de la reclamación ante una autoridad especializada en transparencia. Hasta el presente, el resultado de la doctrina del CTBG y del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía es que estos regímenes específicos, destacadamente el de acceso a la información ambiental o el de acceso por representantes políticos, quedan desprovistos de la principal garantía sobre la que, *de facto*, pivota el derecho de acceso a la información: la de que una autoridad independiente pueda, en breve plazo y de forma gratuita, resolver sobre la procedencia de entregar información. Garantía sin la cual, dejadas las posibilidades a los inoperantes recursos administrativos y a los lentos y costosos recursos judiciales, la finalidad perseguida por el derecho de acceso de posibilitar la participación y la rendición de cuentas queda, en estos sectores, aniquilada.

En muy diversos trabajos hemos considerado¹⁸, en línea con la posición mayoritaria en las autoridades autonómicas de transparencia, que ha de darse un sentido a la llamada a la supletoriedad y su principal virtualidad es la de permitir la interposición de reclamaciones ante las autoridades de transparencia, junto a la de colmar lagunas que pudiera haber en la regulación sustantiva o procedimental específica).

Hemos defendido que la interpretación gramatical, histórica, sistemática y teleológica de la normativa, general y especial, sobre acceso a la información lleva a esa conclusión.

- Gramaticalmente, la disposición adicional primera se refiere en su apartado segundo a la aplicación "con carácter supletorio" de la LTAIPBG a las materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información y muestra cuál es su entendimiento del término en su apartado tercero que, a modo de especificación ("en este sentido"), hace equivaler supletoriedad con aplicación de la Ley "en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras". Si acudimos a la regulación de la reclamación del art. 24.1 LTAIPBG, esta se prevé "frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso", sin distinguir entre materias generales y materias objeto de regulación específica, con lo cual la

¹⁸ El tema lo abordamos de forma monográfica en "El ámbito de competencia de las autoridades de transparencia para conocer de reclamaciones en materia de derecho de acceso a la información", en MARTÍN DELGADO, I., GUICHOT, E., CERRILLO I MARTÍNEZ, A. y MESÓN MANTERO, D., *Configuración legal, actuación y funciones de las autoridades de transparencia: algunas propuestas de mejora*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2019, pp. 71-123. Y en GUICHOT, E., "Regulaciones especiales", en GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., *El derecho de acceso a la información pública*, con BARRERO RODRÍGUEZ, C., Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 739-854.

literalidad no supone obstáculo alguno a la competencia¹⁹. Si vamos a la literalidad de las normativas especiales comprobaremos que no hay en ellas ninguna regulación de una vía específica de recursos: la normativa ambiental se limita a remitirse a los recursos administrativos de la ley de procedimiento administrativo (derogada, por cierto) "y demás normativa aplicable"; la de reutilización sencillamente omite toda regulación expresa o por remisión a las vías de reclamación, limitándose a precisar que habrán de indicarse en la resolución. En el caso de la información obrante en archivos la tramitación parlamentaria puso a las claras que la voluntad expresa del legislador es extender a todos ellos la aplicación de la LTAIPBG. Y, en todo caso, cabe añadir que la dicción del artículo 32 RDA alude genéricamente a "los recursos administrativos [...] que resulten procedentes de conformidad con la legislación aplicable". La normativa local no prevé ningún sistema específico de recursos en materia de acceso a la información, ni administrativos ni judiciales.

- Históricamente, la regulación de las materias analizadas es anterior a la LTAIPBG y, por ende, a la previsión de la creación de autoridades independientes de transparencia. Resulta, por ello, obvio, que no pudieran referirse a una garantía y a unas instituciones hasta entonces inexistentes y cuya creación probablemente hubiera resultado desproporcionada para ocuparse de materias sectoriales; pero, una vez creadas, una evidente especialización y economía de medios llama a su uso.

¹⁹ Ciertamente, la seguridad jurídica ganaría si una cuestión como la que nos planteamos en este trabajo hubiera incluido una referencia expresa en este sentido. Pudo haber ocurrido de haber prosperado alguna de las enmiendas que en este sentido se plantearon en la tramitación parlamentaria. En efecto, una enmienda planteada por el Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso precisaba que la reclamación cabía frente a cualquier resolución "incluidas las que puedan adoptarse en relación con materias que se rijan por normativa específica", enmienda que no se mantuvo para el debate en el Pleno. Se trataba de la enmienda núm. 476 presentada en el Congreso por el Grupo Parlamentario Socialista, que pretendía la siguiente modificación del art. 21.1 del Proyecto (actual artículo 24.1 LTAIPBG): "Frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso, incluidas las que puedan adoptarse en relación con materias que se rijan por normativa específica, podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia...". La motivación de la enmienda era: "Extender la posibilidad de reclamación potestativa ante el Consejo Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública a aquellas materias que tienen una normativa específica de acceso a la información" (BOCG. *Congreso de los Diputados*. Serie A Núm. 19-3, de 2 de julio de 2013, pág. 250). La enmienda no se incorporaría al Informe de la Ponencia, y el Grupo Parlamentario Socialista no la mantendría para su debate en el Pleno (BOCG. *Congreso de los Diputados*. Serie A, núm. 19.5, de 9 de septiembre de 2013, pág. 28). Ahora bien, no puede hacerse equivaler el no mantenimiento al rechazo y extraer de ello una voluntad del legislador de excluir las reclamaciones. En efecto, también puede interpretarse la no acogida en el Informe de la Ponencia y la posterior retirada como resultantes de la innecesidad de tal precisión, o de la inconveniencia de extenderla a cualquier materia con regulación específica, tenga o no previsto un sistema específico de recursos (como ocurre, por ejemplo, en el ámbito hipotecario). Más si se tiene en cuenta que la precisión acerca de la posibilidad de presentar reclamaciones en las materias que se rigen por su normativa específica tampoco se encontraba en la proposición de Ley del propio Grupo Parlamentario Socialista presentada en la misma legislatura (Proposición de Ley de transparencia y acceso a la información pública, 122/000010, presentada por el Grupo parlamentario socialista (BOCG. *Congreso de los Diputados*, Serie B, núm. 10-1, de 27 de diciembre de 2011, p. 8, art. 17.1), con lo que, podría también razonarse, que la voluntad del Grupo Parlamentario Socialista había sido siempre la misma, la de extender las reclamaciones también a esos casos, y ahora solo se pretendía su constancia expresa.

- Sistemáticamente, resultaría de una incoherencia insoslayable que la normativa especial relacionadas con materias que por su carácter básico para la vida humana (medio ambiente) o para el desarrollo económico y social (reutilización) han sido objeto de una regulación anterior y global europea queden desprovistas de una garantía con la que cuenta el resto de materias, cual es la de obtener una respuesta gratuita y rápida, por una autoridad independiente, que posibilita la participación y la rendición de cuentas. En el caso de la información obrante en archivos, ha de apuntarse lo artificial y disfuncional que resulta la distinción entre tipos de archivos y cómo el legislador estatal zanjó (o pareció zanjar) la polémica extendiendo el mismo régimen a cualquier información obrante en cualquier archivo, lo que inusitadamente ha sido obviado por el CTBG. En el caso de los representantes políticos, obtener información es esencial para el ejercicio de sus funciones, lo que explica que este derecho se haya integrado en el contenido de su derecho fundamental a la participación política del artículo 23 CE. Siendo así, resulta difícil de mantener que, en una democracia representativa, los representantes carezcan de una garantía con la que cuentan sus representados, la de obtener una respuesta gratuita y rápida por una autoridad independiente. La apelación como alternativa al mecanismo "privilegiado" de los representantes, que pueden acudir a un procedimiento judicial especial y sumario, queda desmentida, en su efectividad, contrasta con la necesidad de inmediatez del acceso a la información para cumplir con su finalidad de participación, control y rendición de cuentas. Si se quiere una constatación empírica, basta observar la propia experiencia de nuestros representantes políticos, que se han apresurado a acudir a esta nueva vía ante la ineffectividad de los mecanismos generales administrativos y judiciales. Y, en todo caso, y como han puesto de relieve diversas autoridades autonómicas de transparencia, no supone impedimento jurídico alguno a la disposición de una vía adicional (y ella sí, efectiva) como es la reclamación.
- Teleológicamente, el mecanismo de la reclamación ante una autoridad administrativa independiente está encaminado, precisamente, a hacer frente a la ineffectividad de la vía de recursos administrativos y contencioso-administrativos para satisfacer un derecho al servicio de la participación, el control y la rendición de cuentas, dado que la práctica del derecho de acceso previa a la aprobación de la LTAIPBG, bajo el imperio del artículo 37 LRJAP-PAC, reveló que un sistema como aquel, de silencio positivo y recursos administrativos y contencioso-administrativos, llevó a un panorama generalizado de falta de entrega de información y de apenas conflictividad judicial, ante la inutilidad y el coste de emprender esa vía para obtener una información inútil, en caso de obtenerse, al cabo de años. Por ello, se estableció, en sintonía con la opción abrumadoramente mayoritaria en el Derecho comparado, la garantía de la existencia de autoridades dotadas de independencia, inspirada en la independencia judicial y, a la vez, con gratuidad y plazos de resolución breves, característicos de los recursos administrativos, apoyándose el legislador para ello en el artículo 149.1.1ª CE. Por ello, creada la vía de la reclamación como novedad institucional para poner

remedio a una efectiva falta de garantías, esta debe extenderse (en sus términos, esto es, como facultativa) también a las materias analizadas.

A todo ello puede añadirse una consideración que pone aún más de relieve la procedencia de generalizar el régimen de reclamación, cual es lo difuso en múltiples ocasiones de las fronteras entre qué cae dentro de la "normativa específica" (qué es información ambiental y qué no lo es; cómo se distingue la solicitud para reutilización si no hay que consignar la finalidad en las solicitudes conforme a la LTAIPBG y se pueden pedir en cualquier formato; qué información está en cada tipo de archivo a falta de una legislación uniforme; que se pide "en condición de ciudadano" y qué "en condición de electo" ...).

Como también hemos defendido en diversos trabajos, creemos que la excepción a la competencia de las autoridades de transparencia hay que buscarla en las regulaciones especiales que sí contienen una regulación específica de un sistema propio de recursos adaptados a la naturaleza de la materia²⁰, como el caso del Registro Civil²¹ o de la Propiedad²². Se trata de casos en los que la normativa reguladora establece, en función de cuál sea la finalidad a la que sirven, cuál es su grado de publicidad, exigiendo a veces un requisito de legitimación y previendo un mecanismo propio de reclamaciones.

²⁰ De la misma opinión, MESEGUER YEBRA, J. "El acceso al expediente por parte de los interesados y la reclamación ante los comisionados de transparencia", *Revista Española de la Transparencia*, núm. 6, 2018, que cree que hay argumentos fundados y suficientes para poder sostener la posibilidad de ejercitar la reclamación al menos cuando en aquellos regímenes no exista una vía de impugnación *ad hoc* o se dé una remisión expresa en bloque al sistema general de revisión de actos administrativos dispuesto por la LPAC [...] "Y esto último, por el juego del principio de supletoriedad que expresamente enuncia la LTAIPBG con respecto a estos regímenes y el carácter sustitutivo de la reclamación previa con respecto a los recursos administrativos de la LPAC" (p. 43).

²¹ La Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro civil regula en su Título VII la publicidad del registro. En su capítulo primero regula los instrumentos de publicidad registral (artículos 80 y 82 regula los medios de publicidad y la expedición y clases de certificaciones) y en el segundo los datos sometidos a régimen de protección especial. En el Título VIII se regula el régimen de recursos ante la Dirección General de los Registros y del Notariado y, con carácter general, ante la jurisdicción civil. El CTBG considera que en aplicación del apartado segundo de la disposición adicional primera de la LTAIPBG, el acceso a la información contenida en el Registro Civil se rige por la Ley 20/2011 (RR 467/2015, y 641/2018).

²² La Ley Hipotecaria regula en la Sección primera de su Título VIII sobre la publicidad de los registros la llamada "información registral" (artículos 221, 222 y 222bis), para cuyo acceso se requiere que los solicitantes tengan interés en consultarlos a juicio del Registrador. Esta misma normativa prevé un sistema *sui generis* de recursos ante la Dirección General de los Registros y el Notariado, previo a la vía civil. El CTBG ha considerado que esta regulación tiene la consideración de régimen específico de acceso (RRTT 288/2017 y 169/2018).

No cabe sino desear que una futura modificación de la normativa general sobre transparencia aclare este extremo²³. Una reforma legal podría tener un tenor similar al siguiente: "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. En todo caso, la reclamación establecida en el artículo 24 de esta Ley sustituirá a los recursos administrativos generales regulados en la normativa sobre procedimiento administrativo" ²⁴.

Por último, un tema pendiente es el siguiente. Como es sabido, también existe una regulación del acceso de los representantes políticos estatales y autonómicos a la información en poder de la correspondiente Administración, que se encuentra en los Reglamentos parlamentarios²⁵. La cuestión que se suscita con la LTAIPBG no es si estas previsiones tienen la consideración de "regulación especial", lo que es obvio,

²³ En este sentido, cabe reseñar lo dispuesto por la disposición adicional séptima de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, titulada "*Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública*", conforme a la cual: "1. Esta ley foral será de aplicación, con carácter general, a toda la actividad relacionada con el acceso a la información pública de las Administraciones Públicas, instituciones públicas y entidades contempladas en el artículo 2 de la misma. El acceso a la información medioambiental, sobre ordenación del territorio y urbanismo, sobre archivos y documentos históricos y subvenciones, se regirá por lo dispuesto en esta ley foral, salvo en aquellos supuestos en que la normativa especial establezca con rango de ley limitaciones para el acceso por razón de la protección de determinados intereses públicos o de la protección de datos de carácter personal. No obstante lo anterior, se regirán por su normativa específica el acceso a la información tributaria, sanitaria, policial y cualquier otra información en que una norma con rango de ley declare expresamente el carácter reservado o confidencial de la información. En lo que no prevea la normativa específica, será de aplicación supletoria esta ley foral. 2. En todos los casos, y cualquiera que sea la normativa aplicable, el Consejo de Transparencia de Navarra será competente para velar por el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y examinar las reclamaciones contra los actos y resoluciones que se dicten de concesión o denegación total o parcial de acceso a la información pública, salvo en los casos del Parlamento de Navarra, Cámara de Comptos, Consejo de Navarra y Defensor del Pueblo de Navarra".

²⁴ En el marco del Proyecto DER2017/88456-P "Observatorio de la Transparencia" sugerimos en los dos trámites de audiencia e información pública del Proyecto de reglamento de desarrollo de la LTAIPBG incorporar una disposición así, razonando además que podía llevarse a cabo por reglamento, pues se trataba solo de aclarar el sentido de la referencia a la "supletoriedad" en el apartado segundo de la disposición adicional primera, de lo que era prueba que, con la vigencia de esta, la mayoría de las autoridades de transparencia y la doctrina interpretan ya el apartado segundo de la disposición adicional primera en el sentido indicado. La respuesta fue que "esta previsión exige desarrollo mediante norma con rango de ley puesto que afecta al régimen de recursos". La jurisprudencia del Tribunal Supremo analizada permite constatar que esta era la interpretación legal correcta incluso sin necesidad de modificar la ley, y, por ende, que era una mera precisión que podría llevarse a cabo por norma reglamentaria.

²⁵ Así, en el caso del Reglamento del Congreso de los Diputados, el artículo 7 otorga al diputado, previo conocimiento del respectivo grupo parlamentario, y para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, la facultad de recabar de las Administraciones Públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de estas. La solicitud se dirigirá, en todo caso, por conducto de la Presidencia del Congreso, y la Administración requerida deberá facilitar la documentación solicitada o manifestar al Presidente del Congreso, en plazo no superior a treinta días y para su más conveniente traslado al solicitante, las razones fundadas en derecho que lo impidan. El artículo 20.2 del Reglamento del Senado establece una disposición similar. Por su parte, los artículos 185 a 190 regulan las preguntas al Gobierno y a cada uno de sus miembros, que deben presentarse por escrito ante la Mesa del Congreso, que las califica y admite si se ajustan a lo establecido en dichos artículos, pudiéndose pedir respuesta escrita u oral. La regulación paralela en el Reglamento del Senado se encuentra en los artículos 160 a 169.

como lo era, de forma expresa, en la regulación del artículo 37.6 LRJAP-PAC, que excluía esta materia de su ámbito de aplicación²⁶, sino la de si la previsión expresa de supletoriedad en la LTAIPBG, reafirmada por el Tribunal Supremo, incluida la competencia de las autoridades de transparencia para conocer de las reclamaciones, es también aplicable, no solo al acceso por los representantes locales, sino también al acceso por parte de los representantes políticos estatales y autonómicos. Creemos que la respuesta ha de ser positiva²⁷. Es más, en 2015 –por tanto, aprobadas la Ley estatal y buena parte de las Leyes autonómicas de transparencia, pero en el año anterior a los primeros pronunciamientos sobre este tema de las autoridades de transparencia– el Tribunal Supremo aportó una argumentación sobre cuál había de ser el juego entre normativa general de acceso y regulación especial del acceso de los representantes políticos, que por su claridad y rotundidad, resultaba esclarecedora, y que ha sido una referencia clave en las resoluciones favorables a admitir las reclamaciones por algunas autoridades de transparencia y para la doctrina. En efecto, en dos sentencias del mismo día, el Alto Tribunal resolvió sendos recursos interpuestos por parlamentarios autonómicos valencianos ante la negativa de una Consejería del Gobierno de la Generalitat valenciana a remitirles documentación relacionada con casos de gran repercusión como la situación financiera y cierre de la radio televisión valenciana o el aeropuerto de Castellón, solicitada a través de la Mesa del Parlamento conforme al artículo 12 del Reglamento de esa Cámara. El Tribunal Supremo enmarcó la solicitud de información en el artículo 23.2 CE y precisó que las vías de protección de los derechos a menudo son diversas y acumulativas, y que los medios de los representantes políticos para obtener información para el desempeño de su tarea de representación política no podrán en ningún caso ser inferiores a los que están a

²⁶ El artículo 37.6.f) LRJAP-PAC establecía expresamente que: "El acceso a los documentos obrantes en los archivos de las Administraciones Públicas por parte de las personas que ostenten la condición de Diputado de las Cortes Generales, Senador, miembro de una Asamblea legislativa de Comunidad Autónoma o de una Corporación Local".

²⁷ Conviene, por lo demás, aclarar que la salvedad contenida en el artículo 23.2 LTAIPBG, cuya *ratio* es la de evitar que una Administración independiente controle a otros poderes del Estado diferentes del Ejecutivo, y conforme a la cual, contra las resoluciones dictadas por los órganos previstos en el artículo 2.1.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, *en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo*) solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo, no es aquí de aplicación, dado que, aunque se encauce formalmente a través de la Mesa de la cámara legislativa correspondiente, se trata de decisiones del respectivo Ejecutivo estatal o autonómico. Por la misma razón, no es de aplicación lo previsto en el párrafo segundo de la disposición adicional cuarta LTAIPBG, que tras prever la posibilidad de creación de autoridades autonómicas de transparencia, aclara, en la misma línea, que: "No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, contra las resoluciones dictadas por las Asambleas Legislativas y las instituciones análogas al Consejo de Estado, Consejo Económico y Social, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo en el caso de esas mismas reclamaciones sólo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo".

disposición de sus propios representados, sino que deben ser superiores²⁸. El razonamiento es inobjetable, como lo es, nos parece, la supletoriedad en lo no regulado de la normativa general de transparencia, incluida la competencia de la respectiva autoridad de transparencia para conocer de las reclamaciones, se haya invocado dicha normativa en la solicitud de información o el correspondiente precepto del Reglamento parlamentario, como aclara la más reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo referida al acceso por los representantes locales que hemos analizado²⁹. No obstante, y en pro de la seguridad jurídica, también en este punto

²⁸ STS de 15 de junio de 2015, recursos 3429/2013 y 2165/2014: "Y, en cuanto a la posibilidad de que los diputados puedan optar entre seguir la vía ofrecida por el Reglamento de la cámara a la que pertenecen o pedir tutela judicial al derecho que les reconoce y que se integra en las atribuciones propias de su cargo público representativo, hay que recordar que *son diversos los supuestos en que los interesados tienen varios caminos a su disposición para buscar la satisfacción de sus pretensiones sin que eso suponga quiebra de ningún principio o regla que deban ser observados*. Basta con pensar en la posibilidad siempre existente de solicitar la intervención del Defensor del Pueblo o de acudir a vías diferentes de las judiciales para lograr el propósito que se desea. E, incluso, para obtener la tutela judicial hay casos en que son varios los caminos que se pueden emprender como, por ejemplo, sucede cuando cabe ensayar, incluso simultáneamente, el recurso especial para la protección de derechos fundamentales y el ordinario. Ya al margen de las circunstancias propias de este litigio y como consideración de futuro, hay que decir que, tras la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y para la Comunidad Valenciana, tras la Ley 2/2015, de 2 de abril, de transparencia buen gobierno y participación ciudadana de la Comunidad Valenciana, 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 responsabilidad que se les ha confiado al elegirlos, habrán de contar con los medios necesarios para ello, los cuales en punto al acceso a la información y a los documentos públicos *no sólo no podrán ser inferiores a los que tiene ya a su disposición cualquier ciudadano en virtud de esas leyes, sino que deben suponer el plus añadido imprescindible*".

²⁹ RAZQUIN LIZÁRRAGA, M. M. "Límites del derecho de información de los diputados", *Revista de Derecho Constitucional*, núm. 113, 2018, considera que, a falta de regulación de los límites al acceso a la información por los parlamentarios, y la mera mención a las "razones fundadas en derecho" por el Reglamento del Congreso, "la LTAIBG podría ser considerada *-servata distancia-* como la ley general supletoria de la ley especial que es el Reglamento parlamentario". No obstante, deben interpretarse de forma más restrictiva, dando más peso al interés superior de los parlamentarios en obtener la información para ejercer su representación, en particular, maximizando, cuando concurren, los mecanismos de acceso parcial o condicionado, ya que "todo ello debe ser analizado desde el principio básico de que el derecho de información de los diputados no puede ser de peor condición que el de los ciudadanos, principio general recogido en la jurisprudencia". Por lo demás, los parlamentarios podrán utilizar ambas vías de acceso: la prevista en el correspondiente reglamento parlamentario y la establecida en la LTAIPBG, como ya ocurre en la práctica en la Unión Europea. Ahora bien, pese a referirse a la LTAIPBG como la ley general supletoria de la ley especial que es el Reglamento parlamentario, sostiene que cuando los parlamentarios solicitan información como representantes políticos solo cabe la reclamación ante los Consejos cuando así esté previsto expresamente en los reglamentos parlamentarios o en las leyes *-estatal o autonómicas-* de transparencia, sin que en esto, sin embargo, entre en juego esa supletoriedad general, aunque no desarrolla las razones (salvo una apelación a la seguridad jurídica) y se muestra "totalmente a favor" de articular legalmente esta vía, pues considera que "es asimismo evidente que esta vía supone, de facto, una garantía superior para los diputados que la vía judicial". El trabajo, como puede verse, es anterior a la STS de 10 de marzo de 2022 (312/2022).

sería conveniente operar las modificaciones normativas necesarias para aclarar la cuestión³⁰.

Bibliografía

COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de Derecho Administrativo*, Civitas, 32ª ed., 2021.

GAMERO CASADO, E y FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Manual básico de Derecho administrativo*, Tecnos, Madrid, 18ª ed., 2021.

FERNÁNDEZ RAMOS, S y PÉREZ MONGUIÓ, J. M., *El derecho al acceso a la información pública en España*, Aranzadi, Cizur Menor, 2017.

GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., *El derecho de acceso a la información pública*, Tirant Lo Blanch, 2020.

GUICHOT, 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*, núm. 8, 2017.

GUICHOT, E., "La aplicación de la Ley Andaluza de transparencia en las entidades locales", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 90, 2014, pp. 15-56.

GUICHOT, E., "El derecho de acceso a la información pública en el ámbito local", *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. 18, 2015, pp. 2136-2149.

GUICHOT, E., "La aplicación de la Ley de transparencia en las entidades locales", en VILLORIA MENDIETA, M. (dir.) *Buen Gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*, 2017, pp. 105-125, p. 122); "Transparencia y acceso a la información en las entidades locales vascas", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. extra 107, 2, 2017.

GUICHOT, E., "La supletoriedad de la normativa general sobre transparencia respecto a las regulaciones especiales de acceso a la información", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 221, 2022.

GUICHOT, E., "Regulaciones especiales", en GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., *El derecho de acceso a la información pública*, con BARRERO RODRÍGUEZ, C., Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.

³⁰ Hay que reseñar, en este sentido, lo previsto en el Reglamento del Parlamento de Cataluña, tras su reforma de 2015. Sus artículos 6 a 11 regulan el acceso de los parlamentarios a la información, de una forma muy favorable al mismo, tanto en lo sustantivo como en lo procedimental, más allá de la normativa general. En su artículo 8.6 dispone lo siguiente: "Los diputados pueden hacer valer su derecho de acceso a la información mediante los mecanismos de garantía establecidos con carácter general por la legislación de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. La utilización de esta vía es compatible con la aplicación de las demás medidas establecidas por el presente reglamento y no excluye dicha aplicación".

- MARTÍN DELGADO, I, GUICHOT, E., CERRILLO I MARTÍNEZ, A. y MESÓN MANTERO, D., *Configuración legal, actuación y funciones de las autoridades de transparencia: algunas propuestas de mejora*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2019.
- MESEGUER YEBRA, J., "El acceso al expediente por parte de los interesados y la reclamación ante los comisionados de transparencia", *Revista Española de la Transparencia*, núm. 6, 2018.
- RAZQUIN LIZÁRRAGA, M. M., "Límites del derecho de información de los diputados", *Revista de Derecho Constitucional*, núm. 113, 2018.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. *Derecho administrativo. Parte general*, Tecnos, Madrid, 2020, 16ª ed.
- VELASCO RICO, C. I., "Reconocimiento y protección del derecho de acceso a los documentos públicos en Quebec. Especial referencia a la Comisión de Acceso a la Información", *Revista catalana de dret públic*, núm. 50, 2015.