



Roj: **STS 1422/2022 - ECLI:ES:TS:2022:1422**

Id Cendoj: **28079130032022100079**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **05/04/2022**

Nº de Recurso: **3060/2020**

Nº de Resolución: **422/2022**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **JOSE MANUEL BANDRES SANCHEZ-CRUZAT**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ MU 573/2020,**
ATS 8215/2021,
STS 1422/2022

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 422/2022

Fecha de sentencia: 05/04/2022

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 3060/2020

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 29/03/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

Procedencia: T.S.J.MURCIA SALA CON/AD

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

Transcrito por: MAS

Nota:

R. CASACION núm.: 3060/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 422/2022

Excmos. Sres.

D. Eduardo Espín Templado, presidente

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat



D. Eduardo Calvo Rojas

D. José María del Riego Valledor

D. Diego Córdoba Castroverde

D. Ángel Ramón Arozamena Laso

En Madrid, a 5 de abril de 2022.

Esta Sala ha visto el recurso de casación registrado bajo el número 3060/2020, interpuesto por el Procurador don José Luis Martínez García en nombre y representación de Luis Pedro , bajo la asistencia letrada de Dorleta Cutillas Ferrer, contra la sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 17 de febrero de 2020, dictada en el recurso contencioso-administrativo 694/18, que se interpuso contra la resolución del Presidente del Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia de 18 de julio de 2018, que inadmite, por falta de competencia y legitimación pasiva, la reclamación formulada de acceso a la información pública.

Ha sido parte recurrida el Letrado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en la representación que ostenta.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el recurso contencioso-administrativo número 694/2018, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, dictó sentencia el 17 de febrero de 2020, cuyo fallo dice literalmente:

<<Desestimar el recurso contencioso administrativo n.º 694/18 interpuesto por D. Luis Pedro , en calidad de Presidente de la Junta de Personal y Secretario General de la FeSP-UGT, contra la resolución del Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia de 18 de julio de 2018, que inadmite, por falta de competencia y legitimación pasiva, la reclamación formulada contra la denegación presunta de la solicitud presentada ante el Ayuntamiento de las Torres de Cotillas, el 6 de noviembre de 2017, de acceso a la siguiente información pública: acceso y copia del Acta de la Mesa de Negociación celebrada entre los representantes del personal y los de la Administración pública municipal el día 3 de noviembre de 2017; por ser dicha resolución conforme a Derecho en lo aquí discutido; sin costas >>

La Sala de instancia fundamenta la decisión de desestimar el recurso contencioso-administrativo, con base en la exposición de las siguientes consideraciones jurídicas:

<<Como hemos indicado, se impugna en este recurso la resolución del CTRM de 18 de julio de 2018, que inadmitió al recurrente la reclamación de acceso a información que tenía solicitada y que fue denegada, por silencio, por el Ayuntamiento de Las Torres de Cotillas. Por tanto, la cuestión controvertida consiste en determinar si esa inadmisión por falta de competencia y legitimación pasiva es o no ajustada a Derecho.

Como ha señalado la Sección 3 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo en su sentencia de 16 de octubre de 2017, las limitaciones al acceso a la información prevista en el art. 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), deben ser interpretadas de forma estricta y partiendo de la premisa de que el derecho de acceso a la información aparece configurado en nuestro ordenamiento jurídico con una formulación amplia, de manera que solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas - STS 15747/2017- y que " *la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración, pues hemos visto que aquel es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley*".

El art. 105 b) de la Constitución Española establece que la ley regulará el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

Esta previsión constitucional ha sido desarrollada por la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG). Y en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia se ha dictado la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (LTRM).

En el art. 24 de la Ley 19/2013, al hablar de las reclamaciones ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, establece que, frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso a la información,



podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa. Señalando textualmente el apartado 6.- de dicho art. 24 que "La competencia para conocer de dichas reclamaciones corresponderá al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de esta Ley ". Señalando la citada Disposición Adicional Cuarta lo siguiente: "1. la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas". Y añade también que "2. Las Comunidades Autónomas podrán atribuir la competencia para la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. A tal efecto, deberán celebrar el correspondiente convenio con la Administración General del Estado, en el que se estipulen las condiciones en que la Comunidad sufragará los gastos derivados de esta asunción de competencias".

Sin embargo, es lo cierto que Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, no incluye en su ámbito de aplicación (arts. 5 y 6) a las Corporaciones Locales. Así el art. 5 *Ámbito subjetivo de aplicación*, dice textualmente:

1. Las disposiciones de este título se aplicarán a:

- a) La Administración general de la Comunidad Autónoma.
- b) Los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales dependientes de la Administración pública anterior.
- c) Cualesquiera otras entidades de derecho público con personalidad jurídica vinculadas a la Administración pública regional o dependientes de ella.
- d) El Consejo Jurídico de la Región de Murcia y el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia.
- e) Las universidades públicas de la Región de Murcia y sus entidades instrumentales dependientes.
- f) Las sociedades mercantiles regionales, así como las sociedades mercantiles en cuyo capital la participación, directa o indirecta, del resto de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por ciento.
- g) Las fundaciones del sector público autonómico constituidas, mayoritariamente o en su totalidad, por aportaciones de la Administración pública de la Comunidad Autónoma, o cuyo patrimonio fundacional con carácter de permanencia esté formado en más de un cincuenta por ciento por bienes o derechos cedidos o aportados por ella, así como las fundaciones dependientes del resto de entidades previstas en este artículo en las que se den tales circunstancias.
- h) Los consorcios dotados de personalidad jurídica propia a los que se refiere el artículo 6.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.
- i) Las corporaciones de derecho público regionales y entidades asimilables, tales como federaciones y clubes deportivos, en lo relativo a sus actividades sujetas al Derecho administrativo.
- j) Las asociaciones constituidas por las administraciones, organismos y entidades previstos en este artículo, incluidos los órganos de cooperación referidos en el artículo 2.1 i) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, con excepción de aquellas en las que participe la Administración general del Estado o alguna de sus entidades del sector público.
- k) El resto de entidades, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, que figuren incluidas por el estado en el Inventario de Entes del Sector Público de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Por tanto, comparte esta Sala el criterio mantenido por la Administración demandada que recoge a su vez el contenido del Dictamen del Consejo Jurídico de la Región de Murcia núm. 25/17. Pues, como indica el mismo, la Administración no tiene más competencias, facultades o atribuciones que las que le hayan sido expresamente atribuidas - de forma genérica o específica- por la ley, ya que, en virtud del principio de legalidad, no cabe la técnica de autoatribución de potestades cuando no están expresamente amparadas en norma legal alguna.

Añadamos que este mismo criterio es el que viene a manifestar la Resolución de 5 de octubre de 2018 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, aportada por la parte actora, en el que textualmente, en el segundo párrafo del Fundamento Jurídico 3, dice: *No obstante lo anterior, la facultad del Consejo de Transparencia de la Región de Murcia no alcanza a conocer de las reclamaciones que puedan deducirse frente a resoluciones expresas o presuntas de las entidades locales y su sector público de la citada Comunidad Autónoma en materia de acceso a la información pública. Asimismo, hay que tener en cuenta que, a pesar de que la Región de Murcia*



cuenta con su propio Consejo de Transparencia, la Ley 12/2014 citada no incluye a las entidades locales en su ámbito de aplicación, por lo que tampoco ese organismo autonómico se encarga de resolver las reclamaciones que provienen de solicitudes de información presentadas ante las entidades locales murcianas.

Por tanto, la resolución impugnada es ajustada a Derecho en cuanto declara su falta de competencia respecto a las Corporaciones Locales de la Región para resolver las reclamaciones a que se refiere el art. 24 de la LTAIBG.

Pero esta falta de competencia para conocer de esa reclamación que tiene carácter potestativo, no supone en absoluto indefensión o limitación del derecho a la tutela judicial efectiva de la que goza el recurrente, pues frente al silencio del Ayuntamiento de Las Torres de Cotillas pudo interponer recurso potestativo de reposición, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, o bien, acudir directamente a la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 29/1998, de 13 de julio.

Por otra parte, no considera esta Sala que proceda plantear cuestión de inconstitucionalidad como solicita la parte actora.>>

SEGUNDO.- Contra la referida sentencia preparó la representación de don Luis Pedro recurso de casación, que la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia tuvo preparado mediante auto de 13 de mayo 2020, que al tiempo, ordeno remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones y personadas las partes, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, dicto auto el 16 de junio de 2021 cuya parte dispositiva dice literalmente:

<<1.º) Admitir el recurso de casación preparado por la representación procesal de D. Luis Pedro , en calidad de presidente de la Junta de Personal y Secretario General de FeSP-UGT, contra la sentencia, de 17 de febrero de 2020, dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia en el recurso n.º 694/2018.

2.º) Declarar que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en aclarar el régimen jurídico de las reclamaciones frente a resoluciones expresas o presuntas de los entes locales de la Región de Murcia en materia de acceso

a la información pública.

A tal efecto será preciso determinar si resulta posible una interpretación integradora de lo dispuesto en los artículos 2, 24 y Disposición adicional cuarta de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno y de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Región de Murcia de la ley autonómica de transparencia, por la vía del artículo 149.3 CE; o si, por el contrario, existen fundadas dudas sobre la constitucionalidad del artículo 5 de la Ley autonómica que obliguen a plantear una cuestión de inconstitucionalidad.

Las normas que, en principio, serán objeto de interpretación son los artículos 2, 24 y Disposición adicional cuarta de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno y del artículo 5 de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Región de Murcia, en relación con los artículos 149.1.1 y 18 y 149.3 CE, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 LJCA.

3.º) Se ordena publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

4.º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto

5.º) Para la sustanciación del recurso, remítanse las actuaciones a la Sección Tercera de esta Sala Tercera, a la que corresponde con arreglo a las normas sobre reparto de asuntos.>>

CUARTO.- Por diligencia de ordenación de 29 de junio de 2021, habiendo sido admitido a tramite el recurso de casación, y recibidas las actuaciones en esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, se establece que una vez transcurra el plazo de treinta días que el artículo 92.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa establece para la presentación del escrito de interposición del recurso de casación, se acordará. El Procurador en nombre y representación de Luis Pedro , presentó escrito de interposición del recurso de casación de 27 de julio de 2021, en el que tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

<<Que tenga por presentado este escrito, se sirva admitirlo y conforme a su contenido se tenga por formalizada la INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE CASACION NUM. 3060/2020 contra la Sentencia núm. 63/2020 del TSJ de Murcia, Sala 2ª de lo Contencioso de fecha 17 de febrero de 2020, y por la que se desestima el recurso núm.



694/2018 interpuesto frente a la Resolución del Consejo de la Transparencia de Murcia de fecha 18 de julio de 2018 que inadmite la reclamación de mi mandante de acceso a la información por falta de competencia y legitimación pasiva, y previo los trámites legales dicte en su día sentencia por la que se proceda a casar y anular la Sentencia dictada, y de acuerdo con el contenido expuesto y al amparo del artículo 29 de la L.O del Tribunal Constitucional 2/1979, de 3 octubre se proceda a promover por el alto Tribunal al que nos dirigimos Cuestión de Inconstitucionalidad por la colisión existente entre el artículo 2 de la LTAIBG y el art. 5 de la LTCARM, y ser necesaria para la estimación de la pretensión del actor de admisión de su recurso de reposición ante el Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia y ello con imposición de las costas causadas en esta instancia.>>

QUINTO.- Por providencia de 1 de septiembre de 2021, se tiene por interpuesto recurso de casación, y se acuerda dar traslado del escrito de interposición a la parte recurrida y personada, el letrado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para que pueda oponerse al recurso en el plazo de treinta días, lo que efectuó mediante escrito de oposición presentado el 6 de octubre de 2021, en el que tras efectuar las manifestaciones que consideró oportunas lo concluyo con el siguiente SUPPLICO:

<<Que habiendo presentado este escrito y los documentos que lo acompañan, se sirva admitirlos, y tenga por formulada en tiempo y forma oposición al recurso de casación planteado por FESP UGT, y en atención al contenido del mismo, resuelva la inexistencia de objeto del presente recurso de casación, siendo innecesario el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad en los términos planteados por la recurrente. >>

SEXTO.- Por providencia de 27 de octubre de 2021, se acuerda, no ha lugar al señalamiento de vista; y por providencia de 21 de enero de 2022 se designo Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat y se señala este recurso de casación para votación y fallo el 29 de marzo de 2022, fecha en que tuvo lugar el acto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Sobre el objeto y el planteamiento del recurso de casación: El asunto litigioso relativo a la impugnación de la sentencia dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 17 de febrero de 2020 .

El recurso de casación que enjuiciamos, interpuesto, por la representación procesal de Luis Pedro , en calidad de Presidente de la Junta de Personal y Secretario General de la FESP-UGT, al amparo de los artículos 86 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en la redacción introducida por la disposición final de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, tiene por objeto la pretensión de que se revoque la sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 17 de febrero de 2020, que desestimó el recurso contencioso-administrativo planteado contra la resolución del Presidente del Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia de 16 de julio de 2018, que inadmite por falta de competencia y legitimación pasiva la reclamación efectuada contra la denegación presunta de la solicitud formulada el 6 de noviembre de 2017 ante el Ayuntamiento de Las Torres de Cotillas de acceso a la información pública, referida al acceso y copia del Acta de la mesa de negociación entre los representantes del personal y los de la Administración Pública Municipal.

La sentencia impugnada fundamenta la decisión de desestimar el recurso contencioso-administrativo con base en el argumento de que el Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia no tiene más competencias, facultades o atribuciones que las que le han sido atribuidas por la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que, en su artículo 5, determina el ámbito subjetivo de aplicación de la norma, no incluyendo a las Corporaciones Locales, ya que, en virtud del principio de legalidad, no cabe la técnica de autoatribución de potestades cuando no están expresamente amparadas en norma legal alguna.

Se razona que, aunque el Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia carece de competencia para resolver las reclamaciones a que se refiere el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con las Corporaciones locales, ello no supone indefensión, pues frente al silencio del Ayuntamiento de Las Torres de Cotillas puede interponer recurso potestativo de reposición, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, o bien acudir directamente a la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

El recurso de casación se fundamenta en el argumento de que la Comunidad Autónoma de Murcia, al regular las facultades del Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia, ha incumplido la normativa estatal



básica a la estructura territorial del Estado y el iter procedimental del derecho de acceso a la información pública, que asegura un tratamiento común a todos los administrados, toda vez que les niega a los vecinos de los municipios de Murcia el derecho de acceso a la información pública en régimen común establecido por el Estado a través de los artículos 2, 20 y 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. y ello motivado por la no inclusión de las Corporaciones locales en el artículo 5 de la Ley de Transparencia Regional que contradice el artículo 2 de la Ley Estatal.

Se alega que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, teniendo en cuenta la Sentencia del Tribunal Constitucional 104/2018, debió plantear cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, en relación con el artículo 5 de la ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, al contradecir la regulación establecida en el artículo 20 de la Ley Estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

SEGUNDO.- Sobre el marco jurídico aplicable y acerca de la doctrina que resulte relevante para resolver el recurso de casación .

Antes de abordar el examen de las cuestiones jurídicas planteadas en este recurso de casación que presentan interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, procede reseñar las normas jurídicas aplicables, así como recordar la doctrina del Tribunal Constitucional y de esta Sala del Tribunal Supremo que consideramos relevante para resolver el presente recurso de casación.

A) El Derecho estatal.

El artículo 149.1 de la Constitución española, en su apartado 18, establece:

<<El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un

tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas >>

El artículo 2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, bajo el epígrafe "Ámbito subjetivo de aplicación", dispone:

<<Las disposiciones de este título se aplicarán a:

- a) La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla y las entidades que integran la Administración Local.
- b) Las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social así como las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales colaboradoras de la Seguridad Social.
- c) Los organismos autónomos, las Agencias Estatales, las entidades públicas empresariales y las entidades de Derecho Público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad.
- d) Las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas a cualquiera de las Administraciones Públicas o dependientes de ellas, incluidas las Universidades públicas.
- e) Las corporaciones de Derecho Público, en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo.
- 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. >>

El artículo 20 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, bajo el epígrafe " Resolución", establece:

<<1. La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver.

Este plazo podrá ampliarse 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.



2. Serán motivadas las resoluciones que denieguen el acceso, las que concedan el acceso parcial o a través de una modalidad distinta a la solicitada y las que permitan el acceso cuando haya habido oposición de un tercero. En este último supuesto, se indicará expresamente al interesado que el acceso sólo tendrá lugar cuando haya transcurrido el plazo del artículo 22.2.
3. Cuando la mera indicación de la existencia o no de la información supusiera la vulneración de alguno de los límites al acceso se indicará esta circunstancia al desestimarse la solicitud.
4. Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada.
5. Las resoluciones dictadas en materia de acceso a la información pública son recurribles directamente ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa, sin perjuicio de la posibilidad de interposición de la reclamación potestativa prevista en el artículo 24.
6. El incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo tendrá la consideración de infracción grave a los efectos de la aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora.>>

El artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, bajo el epígrafe "Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno", dispone:

<< 1. Frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso- administrativa.

2. La reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo.

3. La tramitación de la reclamación se ajustará a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Cuando la denegación del acceso a la información se fundamente en la protección de derechos o intereses de terceros se otorgará, previamente a la resolución de la reclamación, trámite de audiencia a las personas que pudieran resultar afectadas para que aleguen lo que a su derecho convenga.

4. El plazo máximo para resolver y notificar la resolución será de tres meses, transcurrido el cual, la reclamación se entenderá desestimada.

5. Las resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se publicarán, previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran, por medios electrónicos y en los términos en que se establezca reglamentariamente, una vez se hayan notificado a los interesados.

El presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno comunicará al Defensor del Pueblo las resoluciones que dicte en aplicación de este artículo.

6. La competencia para conocer de dichas reclamaciones corresponderá al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de esta Ley.>>

La Disposición Adicional Cuarta de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, bajo el epígrafe "Reclamación", dispone:

<<1. La resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas.

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.

2. Las Comunidades Autónomas podrán atribuir la competencia para la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. A tal efecto, deberán celebrar el correspondiente convenio con la Administración General del Estado, en el que se estipulen las condiciones en que la Comunidad sufragará los gastos derivados de esta asunción de competencias.



3. Las Ciudades con Estatuto de Autonomía podrán designar sus propios órganos independientes o bien atribuir la competencia al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, celebrando al efecto un Convenio en los términos previstos en el apartado anterior.>>

La disposición final octava de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, bajo el epígrafe "Título competencial", dispone:

<<La presente Ley se dicta al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.1.^a, 149.1.13.^a y 149.1.18.^a de la Constitución. Se exceptúa lo dispuesto en el segundo párrafo del apartado 2 del artículo 6, el artículo 9, los apartados 1 y 2 del artículo 10, el artículo 11, el apartado 2 del artículo 21, el apartado 1 del artículo 25, el título III y la disposición adicional segunda. >>

La disposición final novena de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, bajo el epígrafe "Entrada en vigor", en su apartado in fine, dispone:

<<Los órganos de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales dispondrán de un plazo máximo de dos años para adaptarse a las obligaciones contenidas en esta Ley.>>

El artículo 5 de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, bajo la rubrica "Ámbito Subjetivo de aplicación", establece:

<<1. Las disposiciones de este título se aplicarán a:

- a) La Administración general de la Comunidad Autónoma.
- b) Los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales dependientes de la Administración pública anterior.
- c) Cualesquiera otras entidades de derecho público con personalidad jurídica vinculadas a la Administración pública regional o dependientes de ella.
- d) El Consejo Jurídico de la Región de Murcia y el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia.
- e) Las universidades públicas de la Región de Murcia y sus entidades instrumentales dependientes.
- f) Las sociedades mercantiles regionales, así como las sociedades mercantiles en cuyo capital la participación, directa o indirecta, del resto de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por ciento.
- g) Las fundaciones del sector público autonómico constituidas, mayoritariamente o en su totalidad, por aportaciones de la Administración pública de la Comunidad Autónoma, o cuyo patrimonio fundacional con carácter de permanencia esté formado en más de un cincuenta por ciento por bienes o derechos cedidos o aportados por ella, así como las fundaciones dependientes del resto de entidades previstas en este artículo en las que se den tales circunstancias.
- h) Los consorcios dotados de personalidad jurídica propia a los que se refiere el artículo 6.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.
- i) Las corporaciones de derecho público regionales y entidades asimilables, tales como federaciones y clubes deportivos, en lo relativo a sus actividades sujetas al Derecho administrativo.
- j) Las asociaciones constituidas por las administraciones, organismos y entidades previstos en este artículo, incluidos los órganos de cooperación referidos en el artículo 2.1 i) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, con excepción de aquellas en las que participe la Administración general del Estado o alguna de sus entidades del sector público.
- k) El resto de entidades, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, que figuren incluidas por el estado en el Inventario de Entes del Sector Público de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

2. La Asamblea Regional de Murcia estará sujeta a la legislación básica del Estado en materia de transparencia y a las disposiciones de la presente ley en lo que afecta al ejercicio de sus funciones de carácter administrativo, sin perjuicio de lo que la misma establezca en ejercicio de la autonomía que le garantiza el artículo 27 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, aprobado por Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio.

3. A los efectos de lo previsto en este título tienen la consideración de administraciones públicas de la Región de Murcia los organismos y entidades incluidos en las letras a) a e) del apartado 1.>>

B) La doctrina del Tribunal Constitucional.

En la sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 104/2016, de 4 de octubre, en la exposición de su voto mayoritario, en relación con la determinación de título competencial que ostenta el Estado para regular con



carácter básico el procedimiento referido al ejercicio del derecho de acceso a la información pública, se fija la siguiente doctrina:

<<De modo que el título competencial, de entre los citados por la disposición adicional octava de la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, en el que puede residenciarse formalmente la referida norma es el previsto en el artículo 149.1.18 CE. La regulación de los efectos que produce en el procedimiento la inactividad de la Administración tiene un carácter marcadamente procedimental, como ya ha tenido ocasión de señalar este Tribunal. Ahora bien, hemos indicado que el adjetivo común, referido al procedimiento administrativo "que la Constitución utiliza lleva a entender que lo que el precepto constitucional ha querido reservar en exclusiva al Estado es la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento. Sin perjuicio del obligado respeto a esos principios y reglas del 'procedimiento administrativo común', que en la actualidad se encuentran en las Leyes generales sobre la materia -lo que garantiza un tratamiento asimismo común de los administrados ante todas las Administraciones públicas, como exige el propio artículo 149.1.18-, coexisten numerosas reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa *ratione materiae*. La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de estos procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que ésta es una competencia conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración. Así lo impone la lógica de la acción administrativa, dado que el procedimiento no es sino la forma de llevarla a cabo conforme a Derecho. En consecuencia, cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias" (STC 166/2014 , de 22 de octubre , FJ 4).

5. Expuesto lo anterior es el momento de abordar si el artículo 20.4 de la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, al establecer el silencio negativo como respuesta a la pasividad de la Administración, responde a la determinación de los principios o normas que se insertan en la competencia exclusiva del Estado relativa al establecimiento del "procedimiento administrativo común" (art. 149.1.18 CE) o desbordan ese marco al invadir competencias propias de la Comunidad Autónoma. Conviene recordar ahora que "forma parte del modelo general de procedimiento administrativo que el Estado puede imponer en ejercicio de su competencia -con el margen de apreciación y oportunidad política que ello siempre trae consigo, así, STC 191/2012 , de 29 de octubre , FJ 5- el establecimiento de la obligación de dictar resolución expresa en un plazo determinado ... así como la regulación de las consecuencias que ha de generar el incumplimiento de esa obligación" (STC 166/2014 , de 22 de octubre , FJ 6), en este caso el establecimiento del silencio negativo frente a la falta de respuesta de la Administración. En tal sentido, recientemente hemos indicado en la STC 70/2018 , de 21 de junio , FJ 9, -con cita de la STC 143/2017 , de 14 de diciembre FJ 23-, que "tiene cabida en el procedimiento administrativo común el establecimiento de reglas que regulan el sentido del silencio administrativo, tanto cuando se hace sin referencia a sectores materiales concretos ... como cuando, aun afectando a una materia o sector concreto ... se establece una regla general predicable a todo tipo de procedimiento o a un tipo de actividad administrativa".

A lo anterior, debemos añadir que la norma se inserta en la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, cuyo objeto es ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad (art. 1 de dicha ley). En tal sentido, el alcance subjetivo y objetivo sobre el que se proyecta el derecho de acceso a la información pública en la ley estatal evidencia un extenso desarrollo del principio constitucional de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos [art. 105 b) CE] -como destaca su exposición de motivos-, al incrementar la transparencia de la actividad de todos los sujetos que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas, configurando ampliamente el derecho de acceso del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud. Sin embargo, tal derecho de acceso puede potencialmente entrar en conflicto con otros derechos o intereses protegidos que pueden limitar el mismo (derecho al honor, intimidad personal y familiar, protección de datos de carácter personal, secreto profesional, incluso la seguridad y defensa del Estado). Ante esta eventual colisión, el legislador estatal ha tomado la cautela de proteger estos derechos e intereses frente a la posibilidad de que puedan verse vulnerados o afectados como consecuencia de la falta de respuesta de la Administración a tales solicitudes, justificándose de este modo la regla del silencio negativo establecida en el artículo 20.4 de la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, por lo que la norma estatal "cumple una función típica de las normas de



"procedimiento administrativo común": "garantizar un tratamiento asimismo común de los administrados ante todas las Administraciones Públicas" [SSTC 227/1988 , de 29 de noviembre, FJ 27 y 55/2018 , de 24 de mayo , FJ 9 b)].

Por lo expuesto puede concluirse que el artículo 20.4 de la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, al establecer el silencio negativo como respuesta a la pasividad de la Administración, ha sido dictado legítimamente al amparo de los principios o normas que se insertan en la competencia exclusiva del Estado relativa al establecimiento del "procedimiento administrativo común" (art. 149.1.18 CE). Esta conclusión lleva a que rechazemos los argumentos expuestos por la representación procesal de don Celso , que justifica el silencio positivo establecido en la Ley de transparencia de Aragón, en la competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón de disponer normas propias en materia de funcionamiento de las Administraciones aragonesas, o en la fijación de un régimen más favorable para el derecho de acceso, pues la previsión del artículo 31.2 de la ley aragonesa se estaría adentrando en criterios sobre la estructura general del procedimiento administrativo cuya competencia le corresponde exclusivamente al legislador estatal, ex artículo 149.1.18 CE (STC 166/2014 , FJ 6). >>

En relación con la interpretación del alcance de la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal respecto del Derecho de las Comunidades Autónomas, establecida en el artículo 149.3 de la Constitución, en la sentencia del Tribunal Constitucional 68/2021 de 18 de marzo, se formula la siguiente doctrina:

<<Con carácter previo al enjuiciamiento individualizado de los preceptos en cuestión, conviene recordar brevemente la doctrina sobre la supletoriedad cuando, como ocurre en este caso, el Estado tiene un título competencial para establecer lo básico en materia de contratación pública (art. 149.1.18 CE). Como afirma la STC 118/1996, de 27 de junio, "para que el Estado pueda dictar normas jurídicas que regulen una materia determinada, no basta con que ostente un título que le atribuya cualesquiera competencias en esa materia, sino que debe poder invocar aquel título específico que le habilite en concreto para establecer la reglamentación de que se trate, sin que, como correctamente se afirmaba en la STC 147/1991, que acabamos de transcribir, pueda invocar como tal la cláusula de supletoriedad [...] Por lo tanto, tampoco en las materias en las que el Estado ostenta competencias compartidas puede, excediendo el tenor de los títulos que se las atribuyen y penetrando en el ámbito reservado por la Constitución y los estatutos a las comunidades autónomas, producir normas jurídicas meramente supletorias, pues tales normas, al invocar el amparo de una cláusula como la de supletoriedad que, por no ser título competencial, no puede dársele, constituyen una vulneración del orden constitucional de competencias" (FJ 6). En consecuencia, "la cláusula de supletoriedad no permite que el Derecho estatal colme, sin más, la falta de regulación autonómica en una materia. El presupuesto de aplicación de la supletoriedad que la Constitución establece no es la ausencia de regulación, sino la presencia de una laguna detectada como tal por el aplicador del derecho" (FJ 8). La STC 61/1997, de 20 de marzo, asume el mismo razonamiento, en relación con la materia de urbanismo, asumida como competencia exclusiva de las comunidades autónomas, y declara que "es evidente que el Estado no puede dictar normas supletorias al carecer de un título competencial específico que así lo legitime, sin que por otra parte el hecho de ostentar otros títulos competenciales susceptibles de incidir sobre la materia pueda justificar la invocación de la cláusula de supletoriedad del art. 149.3, in fine, CE" [FJ 12 c)].>>

C) La doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo.

En relación con la coexistencia aplicativa de la regulación sobre transparencia y acceso a la información contenida en la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y la establecida en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y con la legislación específica de las Comunidades Autónomas, en la sentencia de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 7 de marzo de 2022 (RC 3382/2020), hemos fijado la siguiente doctrina:

<<Examinando los preceptos citados de la normativa sobre régimen local en materia de acceso a la información de los miembros de las corporaciones locales (artículos 77 LBRL y 14 a 16 ROF) a la luz de la jurisprudencia que delimita el significado y alcance de la disposición adicional primera.2 de la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno, bien puede decirse que la normativa de régimen local contiene una regulación que desarrolla el derecho de acceso a la información en dicho ámbito por parte de los miembros de la corporación local. Lo que, a efectos de lo establecido en la citada disposición adicional primera.2 de la Ley 19/2013 significa que dicho régimen específico habrá de ser aplicado con carácter preferente a la regulación de la Ley de Transparencia, siendo esta de aplicación supletoria.

Ahora bien, aunque la Diputación Provincial recurrente dedica el núcleo de su argumentación a señalar que la regulación contenida en la normativa de régimen local (artículos 77 LBRL y 14 a 16 del ROF) contiene un régimen específico y completo del derecho de acceso a la información por parte de los miembros de la



Corporación, la cuestión que debemos resolver no es esa en realidad, pues, como ya hemos señalado, debe aceptarse si dificultad que, en efecto, esos preceptos de la normativa de régimen local albergan una regulación pormenorizada del derecho de acceso a la información en dicho ámbito, tanto en la vertiendo sustantiva como en la procedimental. Por ello, la cuestión a dilucidar es otra y consiste en determinar si la existencia de esa regulación específica en la normativa sobre el régimen local excluye la aplicación de la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno; y, más en concreto, si debe considerarse excluida la posibilidad de que contra la resolución que dicte el correspondiente órgano de la Administración Local -en este caso, la Diputación Provincial de Girona- cabe interponer la reclamación que se regula en los artículos 24 de la Ley estatal 19/2013 y 39 y siguientes de la Ley catalana 19/2014.

Como vimos en el antecedente cuarto, la Diputación Provincial recurrente sostiene que regulación contenida en la normativa sobre el régimen local incluye un régimen de recursos que el miembro de la Corporación puede interponer cuando ve denegado su derecho de acceso a la información y que son el recurso potestativo de reposición y el recurso contencioso-administrativo, además del procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona (artículos 114 a 121 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa) y el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Según la recurrente, la existencia de ese régimen de recursos excluye la posibilidad de que el miembro de la Corporación Local que considera vulnerado su derecho de acceso a la información interponga la reclamación prevista en la normativa sobre Transparencia y Buen Gobierno, pues admitir esta vía de reclamación -argumenta la Diputación recurrente- supone aceptar lo que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno denomina técnica del "espiguelo", consistente en seleccionar los aspectos más favorables de dos cuerpos normativos distintos para dotarse así de un régimen jurídico *ad hoc*, lo que resulta contrario al principio de seguridad jurídica (cita la recurrente resoluciones del CTBG de 20 de diciembre de 2016 -RT/282/2016- así como RT/719/2020). Pues bien, ese planteamiento no puede ser asumido. Veamos.

El artículo 23.1 de la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno establece que << 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>>. La referencia que hace el precepto al artículo 107.2 de la Ley 30/1992 pone de manifiesto que la reclamación que se regula en la normativa sobre Transparencia y Buen Gobierno sustituye al recurso de alzada, lo que deja a salvo la posible coexistencia de dicha reclamación con el recurso potestativo de reposición. Y en esa misma línea se pronuncia la Ley catalana 19/2014, que, después de contemplar la posibilidad del recurso potestativo de reposición (artículo 38), pasa a regular la reclamación ante la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información pública (artículos 39 y siguientes).

Por tanto, la normativa sobre Transparencia y Buen Gobierno admite que la reclamación que en ella se regula pueda dirigirse contra el acto originario que deniega el acceso a la información o, en su caso, contra el acto que desestima el recurso potestativo de reposición que eventualmente se hubiera interpuesto contra aquél.

Por otra parte, es oportuno señalar que la reclamación que se regula en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno (y en los artículos 39 y siguientes de la ley catalana 19/2014) es meramente potestativa, de manera que no constituye una carga para quien pretende acceder a la información, ni un paso previo obligado antes de acudir a la vía contencioso-administrativa, sino que la posibilidad de formular la reclamación se ofrece al interesado como una garantía a la que voluntariamente puede acogerse para la protección de su derecho.

Establecido lo anterior, debemos recordar que, conforme a lo previsto en la disposición adicional primera.2 de la Ley 19/2013, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información << se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio>>. Pues bien, el alcance que atribuye a esta expresión la jurisprudencia de esta Sala, que antes hemos reseñado, lleva a concluir que el hecho de que en la normativa de régimen local exista una regulación específica, en el plano sustantivo y procedimental, del derecho de acceso a la información por parte de los miembros de la Corporación en modo alguno excluye que, con independencia de que se haga uso, o no, del recurso potestativo de reposición, contra la resolución que deniegue en todo o en parte el acceso a la información el interesado pueda formular la reclamación que se regula en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (y, en el caso de Cataluña, en los artículos 39 y siguientes de la ley autonómica 19/2014, de 29 de diciembre). >>

TERCERO.- Sobre las infracciones del ordenamiento jurídico en que se fundamenta el recurso de casación, referidas a la inconstitucionalidad del artículo 5 de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia .



La cuestión sobre la que esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo debe pronunciarse, con el objeto de la formación de jurisprudencia, se centra en determinar si, a la luz de la normativa de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia que, en desarrollo de la legislación básica estatal, regula el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública y por la que se instituye el Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia, como órgano independiente en materia de transparencia en la Comunidad Autónoma, que tiene como función garantizar el derecho de acceso a la información pública, que, en el artículo 5 de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, no incluye en el cambio subjetivo de aplicación a las Corporaciones locales, cae integrar dicha disposición con las previsiones contenidas en el artículo 2 de la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, debido al carácter básico de la norma, y a que la laguna detectada en la regulación autonómica debe colmarse, con base a la aplicación de la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal establecida en el artículo 149.3 de la Norma fundamental, sin vulnerar el orden de distribución de competencias establecido en los artículos 148 y 149 de la Constitución.

Por tanto, en los concretos términos expuestos en el Auto de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 16 de junio de 2021, debemos precisar que la cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en aclarar el régimen jurídico de las reclamaciones frente a resoluciones expresas o presuntas de los entes locales de la Región de Murcia en materia de acceso a la información pública, y, a tal efecto, precisar si resulta posible una interpretación integradora de lo dispuesto en los artículos 2, 24 y Disposición adicional cuarta de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno y de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Región de Murcia de la ley autonómica de transparencia, por la vía del artículo 149.3 CE; o si, por el contrario, existen fundadas dudas sobre la constitucionalidad del artículo 5 de la Ley autonómica que obliguen a plantear una cuestión de inconstitucionalidad.

Al respecto, resulta pertinente poner de manifiesto que la respuesta que demos a estas cuestiones implica resolver si, tal como propugna la defensa letrada del recurrente, la sentencia impugnada, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia ha infringido el artículo 2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que establece el ámbito subjetivo de aplicación de la normativa estatal, que incluye a las entidades que integran la Administración local, al declarar la conformidad a Derecho de la resolución del Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia de 18 de julio de 2018, que inadmite la reclamación formulada de acceso a la información pública frente al Ayuntamiento de Las Torres de Cotillas por falta de competencia y legitimación pasiva, de conformidad con las facultades atribuidas a dicho organismo de control por el artículo 5 de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en cuanto dicho Organismo no puede ejercer más competencias que las determinadas en la referida ley autonómica.

Delimitada en estos términos la controversia casacional, esta Sala considera que el Tribunal de instancia ha realizado una interpretación aplicativa descontextuada del artículo 5 de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, al no tener en cuenta el carácter básico de los artículos 2, 24 y la disposición adicional cuarta de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que establecen el ámbito subjetivo de aplicación de las normas reguladoras del derecho de acceso a la información pública, que incluye a la generalidad de todas las Administraciones Públicas, así como el régimen jurídico común referido a los procedimientos de impugnación de las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública, que impone un tratamiento uniforme de las solicitudes de información y de las atribuciones que corresponden al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal, que deben coherenciarse con las que correspondan a los Organismos independientes de control específicos en materia de transparencia que instituyan las Comunidades Autónomas, en virtud de su potestad de autoorganización.

En efecto, partiendo como premisa del carácter básico de la normativa reguladora del procedimiento de reclamación que cabe instar ante el Consejo Estatal de Transparencia y Buen Gobierno o ante los Organismos de control que se creen en las Comunidades Autónomas, que constituye un cauce procedimental potestativo previo a emprender la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, que persigue reforzar las garantías del derecho de acceso a la información pública, y que se ampara en el título competencial que ostenta el Estado para regular las bases de régimen jurídico de las Administraciones Públicas con el fin de garantizar a los administrados un tratamiento común ante estas, tal como se infiere de la sentencia del Tribunal Constitucional 104/2018, de 4 de octubre, ello nos lleva a entender, que no cabe que los ciudadanos de una determinada Comunidad Autónoma carezcan de la facultad de formular reclamaciones contra aquellas resoluciones de los



Entes locales pertenecientes al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma adoptadas en materia de acceso a la información pública, ya que asumir dicha asimetría procedimental supondría una flagrante vulneración de los artículos 149.1.1 y 149.1.18 de la Constitución.

En este sentido, cabe significar que el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, expuesto en la mencionada sentencia 104/2018, permite deducir con claridad que tanto el alcance subjetivo y objetivo sobre el que se proyecta el derecho de acceso a la información pública de la ley estatal, que evidencia un extenso desarrollo del principio constitucional de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos garantizado en el artículo 105 b) de la Constitución, como del propio procedimiento impugnatorio articulado ante el Consejo de transparencia estatal o ante el correspondiente Consejo Autonómico, tienen el carácter de normas básicas, al corresponder al Estado la competencia exclusiva para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas así como el procedimiento administrativo común. Siendo el objeto de esta regulación reforzar la transparencia de la actividad administrativa y ampliar los instrumentos de control puestos a disposición de los ciudadanos para hacer efectivo la tutela de este derecho, no resulta coherente, desde la perspectiva constitucional y desde el prisma de la lógica de la acción administrativa de control, que dicho sistema pueda originar disfunciones en orden a la protección del derecho, que se revelen contrarias a la exigencia de garantizar un tratamiento común de los administrados frente a la totalidad de las Administraciones públicas que ejercen su actividad en un determinado territorio.

Por ello, siguiendo la jurisprudencia constitucional expuesta en las sentencias 181/2012 y 132/2013, consideramos que la aparente contradicción entre la regulación contenida en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en lo referente a la determinación de la competencia del Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia para conocer de las reclamaciones formuladas contra los Entes locales en materia de derecho de acceso a la información pública, no resulta insalvable puesto que entendemos que por vía interpretativa, desde una perspectiva integradora de la normativa estatal con la normativa autonómica, cabe inferir que el legislador estatal ha establecido un modelo regulatorio común de las reclamaciones formuladas contra los actos denegatorios de acceso a la información adoptados por los Entes locales, que impide que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno Estatal o los Consejos de Transparencia de las Comunidades Autónomas puedan abdicar de sus potestades de control de la actividad de los Entes locales en esta materia, creando espacios exentos de control que diluyan la protección debida de este derecho.

En último término, cabe poner de relieve que este es el criterio interpretativo adoptado ulteriormente por el propio Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia, según refiere el letrado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en su escrito de oposición al recurso de casación, y aunque esta variación no determine la pérdida de objeto del recuso de casación, tal como se propugna, pues entendemos que mientras no se modifique la legislación de la Comunidad Autónoma podrían suscitarse dudas sobre la constitucionalidad del precepto cuestionado que pudieran causar indefensión al ciudadano que pretende ejercitar una acción de reclamación ante dicho Organismo para acceder a la información denegada por un Ente local perteneciente a dicho ámbito territorial.

CUARTO.- Sobre la formación de doctrina jurisprudencial referida a la interpretación aplicativa del artículo 5 de la Ley 12/2014 , de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en relación con lo dispuesto en los artículos 2 , 24 y la disposición adicional cuarta de la Ley 19/2013 , de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Conforme a los razonamientos jurídicos expuestos en el precedente fundamento jurídico tercero, esta Sala, dando respuesta a la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, declara que:

1.- La normativa reguladora del derecho de acceso a la información pública establecida en la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en lo referente al ámbito subjetivo y objetivo de aplicación, la estructura del procedimiento de impugnación y, específicamente, del procedimiento de reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno o ante los Consejos de Transparencia que instituyan las Comunidades Autónomas, así como las reglas de colaboración entre estos organismos de control, por su carácter de legislación básica, al adoptarse al amparo del artículo 149.1.1 y 1.18 de la Constitución, en cuánto persiguen garantizar un tratamiento común de los administrados ante todas las Administraciones Públicas en esta materia, condiciona de forma vinculante la normativa de desarrollo que adopten las Comunidades Autónomas.



2.- El artículo 5 de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que delimita el ámbito subjetivo de aplicación de la norma autonómica, debe integrarse, de conformidad con la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal contenida en el artículo 149.3 de la Constitución, con el artículo 2 de Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, de modo que el Consejo de Transparencia de la Región de Murcia debe conocer de las reclamaciones formuladas contra resoluciones expresas o presuntas denegaciones del derecho de acceso a la información pública dictadas por las Entidades que integran la Administración local radicadas en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Murcia, a salvo que la Comunidad Autónoma acuerde mediante ley atribuir la competencia de resolución al Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno estatal, en los términos del apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la citada ley estatal.

En consecuencia con lo razonado, procede declarar haber lugar al recurso de casación interpuesto la representación procesal de Luis Pedro, en calidad de Presidente de la Junta de Personal y Secretario General de la FESP-UGT, contra la sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 17 de febrero de 2020, resolviendo el recurso contencioso-administrativo 694/2018, que casamos.

Y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 93.3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, procede estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de Luis Pedro, en calidad de Presidente de la Junta de Personal y Secretario General de la FESP-UGT, contra la resolución del Presidente del Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia de 18 de julio de 2018, que anulamos por no ser conforme a Derecho, reconociendo el derecho de acceder a la información pública solicitada ante el Ayuntamiento de Las Torres de Cotillas.

QUINTO.- Sobre las costas procesales.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 93.4 y 139.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la Sala acuerda que no procede hacer imposición expresa de las costas procesales causadas en el recurso de casación, ni de las costas originadas en el proceso de instancia.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido :una vez fijada en el fundamento jurídico cuarto de esta sentencia la doctrina jurisprudencial relativa a la interpretación del artículo 5 de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia

Primero.-Declarar haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de Luis Pedro, en calidad de Presidente de la Junta de Personal y Secretario General de la FESP-UGT, contra la sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 17 de febrero de 2020, que casamos.

Segundo.- Estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de Luis Pedro, en calidad de Presidente de la Junta de Personal y Secretario General de la FESP-UGT, contra la resolución del Presidente del Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia de 18 de julio de 2018, que anulamos por no ser conforme a Derecho, reconociendo el derecho de acceder a la información pública solicitada ante el Ayuntamiento de Las Torres de Cotillas.

Segundo.- No efectuar expresa imposición de las costas procesales causadas en el presente recurso de casación, ni de las originadas en el procedimiento de instancia.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.