



Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña

Vol. 22 (2018), pp. 298-319

ISSNe: 2530-6324 || ISSN: 1138-039X

DOI: <https://doi.org/10.17979/afdudc.2018.22.0.5188>

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA A LA LUZ DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO (SALA 3ª, SECCIÓN 3ª), NÚM 1547/2017, DE 16 DE OCTUBRE

JAIME RODRÍGUEZ-ARANA

Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de A Coruña

JOSE IGNACIO HERCE MAZA

Vicesecretario general de Asociación Española de Ciencias Administrativas

Resumen: Con la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno se regula el derecho de acceso a la información pública con detalle y se configura como un derecho subjetivo. Como todo texto normativo, a la hora de su aplicación, genera numerosas dudas interpretativas. Dos de las cuestiones más importantes que se suscitan son las relativas a los límites de acceso a la información y las causas de inadmisión de solicitudes y por fin, el Tribunal Supremo ha dictado una sentencia que arroja algo de luz sobre esta materia. Dicha resolución, junto con la defensa de una Administración transparente, que fomenta la participación y que es acorde con la dignidad del ser humano será objeto de análisis en el presente trabajo.

Palabras clave: Transparencia – Acceso a documentos públicos – Participación — Gestión Pública.

Abstract: While that is true, as per “Ley 19/2013” about transparency, access to public information and well command, standardize these rights and stablish as a subjective law, it’s implementation create some doubts. Mostly regarding the limits of access to information and reasons of no admission of applications. Legal authorities are responsible of perform the function of those rules always in the most positive transparency way. In this regard, the Supreme Court has pronounced judgement on this matter. It will be the object of analysis together with the defense of a transparent Administration and according to the dignity of the human being.

Keywords: Transparency – Access to public information – Participation – Public Management

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA TRANSPARENCIA, EL ACCESO A LOS DOCUMENTOS PÚBLICOS Y LA BUENA ADMINISTRACIÓN: UNA REALIDAD MÁS QUE NECESARIA. III. ACCIÓN PREVIA DE REELABORACIÓN COMO CAUSA DE INADMISIÓN DE LA SOLICITUD DE INFORMACIÓN PÚBLICA Y LOS INTERESES ECONÓMICOS Y COMERCIALES COMO LÍMITE DE ACCESO A LA MISMA SEGÚN LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO (SALA 3º, SECCIÓN 3º), NÚM. 1547/2017, DE 16 DE OCTUBRE. A) LA ACCIÓN PREVIA DE REELABORACIÓN COMO CAUSA DE INADMISIÓN DE LA SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. B) LOS INTERESES ECONÓMICOS Y COMERCIALES COMO LÍMITE DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. IV. CONCLUSIONES. V. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La transparencia real de la actuación de las Administraciones Públicas y el acceso efectivo de los ciudadanos a los documentos públicos, a la información de interés general son, como es bien sabido, “conditio sine qua non” para la calidad democrática. Un pueblo que exige transparencia a la Administración Pública, que practica el acceso a la información de interés general y que con dicha información participa en los asuntos de la comunidad es un pueblo que es consciente de su posición central en el panorama político.

Los poderes públicos y en particular las Administraciones Públicas son de las personas, de los ciudadanos, no de los políticos, menos de los funcionarios. Quienes trabajan en el sector público no son, ni más ni menos, que gestores de intereses ajenos, y como administradores que son, han de rendir cuentas de forma periódica de su administración al “dominus”, en este caso al pueblo, dueño y señor de las instituciones y procedimientos públicos.

La persona es el centro del sistema político democrático, por lo que los poderes públicos no deben ejercerse nunca partiendo de la idea de privilegio o de prerrogativa, sino, más bien, desde la idea del servicio a la sociedad, un servicio que es objetivo y al interés general. No sólo es fundamental la transparencia y el acceso a los documentos públicos desde un punto de vista puramente pragmático basado en el control del poder, sino que su exigencia como derecho del mayor rango jurídico cambia el paradigma del súbdito sometido a las prerrogativas y privilegios al ciudadano exigente, titular efectivo del

poder público, que participa y que reclama una buena administración y un buen gobierno.

Atrás quedaron, o deberían haber quedado, aquellas Administraciones opacas, oscuras, weberianas, y, poco a poco, se van dando pasos hacia una Administración construida con paredes de cristal, abierta, visible a todos, transparente. Ya manifestaba esta idea, hace no pocos años, el famoso juez del Tribunal Supremo de los Estados Unidos Brandeis al afirmar solemnemente: *Sunlight is said to be the best of disinfectants*¹.

La transparencia y el acceso a la información pública y de interés general son dos pilares, dos cimientos insondables del actuar de los poderes públicos que, por ello mismo, están en la base de un buen gobierno, de una buena administración, o, lo que es lo mismo, de una democracia de alta intensidad, de calidad.

Como es sabido, tanto la transparencia como el acceso a la información pública tienen relevancia constitucional. Si el art. 103 de la Constitución Española (en adelante, **CE**) hace referencia a que la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales, el art. 105 c) CE establece que la ley regulará el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, mandato constitucional que se concreta, en la actualidad, en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, **Ley 19/2013**). Tres indicadores de la calidad de una democracia.

Resulta evidente que el deber de transparencia activa no es una cuestión programática o teórica sin aplicación práctica. Se encuentra configurado como un auténtico derecho de tercera generación, al que parte de la doctrina ha pretendido configurar como derecho fundamental, configuración con la que estamos completamente de acuerdo². Por desgracia, el legislador ha optado por configurarlo más que como un derecho fundamental, como un principio de actuación de las Administraciones Públicas³.

La Ley 19/2013 regula el derecho de acceso a la información pública como un auténtico derecho subjetivo, que puede ser solicitado por cualquier ciudadano sin necesidad de motivación alguna. La aplicación de dicho derecho con base en la citada normativa, sus límites e incluso causas de inadmisión de las solicitudes de información, han sido objeto

¹ En español, *La luz del sol es el mejor de los desinfectantes*.

² En este sentido, el Consejo General del Poder Judicial publicó el 9 de diciembre de 2014 un informe en el que afirma que el derecho de acceso a la información pública es un derecho fundamental. Además, parte de la doctrina como Piñar Mañas, afirma también que el derecho de acceso a la información pública tiene carácter fundamental, afirmación con la que coincidimos. (Piñar Mañas, J. L. (2014, Diciembre). Transparencia y derecho de acceso a la información pública. Algunas reflexiones en torno al derecho de acceso en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno. *Revista Catalana de Dret Públic*, 49, 1–19., p. 7-8).

³ Piñar Mañas, J. L. (2014, Diciembre). Transparencia y derecho de acceso a la información pública (...) *óp. cit.*, 49, 1–19., p. 6.

de interpretación por parte de los distintos Consejos de Transparencia y, por fin, del Tribunal Supremo, que a través de la su Sentencia, dictada por la Sala 3ª, Sección 3ª, núm. 1547/2017, de 16 de octubre (en adelante, **STS núm. 1547/2017**), resolución de nuestro más alto Tribunal contencioso administrativo que interpreta dos elementos fundamentales del acceso a la información pública: la acción previa de reelaboración como causa de inadmisión de la solicitud de acceso a la información pública y los intereses económicos y comerciales como límite de acceso a la información pública.

Dada la importancia no sólo de tratar estos elementos del acceso a la información pública, sino de dialogar con profundidad sobre la transparencia y el derecho de acceso, el presente trabajo se estructurará de la siguiente manera: en un primer lugar se hará referencia a la transparencia y el derecho de acceso a la información pública como una realidad necesaria desde el punto de vista de la Ley 19/2013 para, con posterioridad, a partir de la STS núm. 1547/2017, estudiar la acción previa de reelaboración como causa de inadmisión y los intereses económicos y comerciales como límites de acceso, para finalmente elaborar unas conclusiones.

II. LA TRANSPARENCIA, EL ACCESO A LOS DOCUMENTOS PÚBLICOS Y LA BUENA ADMINISTRACIÓN: UNA REALIDAD MÁS QUE NECESARIA.

Ya apuntábamos en la introducción que la persona, dotada de una dignidad inherente a su ser, de una dignidad que es excelsa, suprema, porque el ser humano no es medio sino fin, es el centro del sistema. Es por este motivo, esencialmente, por el que el poder no debe ejercerse desde la idea del privilegio sino desde el servicio.

El estado social y democrático de Derecho otorga esa posición jurídica a la persona. La idea de dignidad del ser humano se encuentra proclamada en nuestro Derecho positivo constitucional. La Constitución Española reconoce la dignidad de la persona como fundamento del orden político (art. 10), la vocación de servicio de la Administración Pública (art. 103) y el deber de facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, social y cultural (art. 9.2). Por lo tanto, el Gobierno y la Administración Pública deben servir con objetividad el interés general, promoviendo la dignidad de la persona y fomentando las condiciones necesarias para el libre y solidario ejercicio de los derechos fundamentales (entre los que se encuentran los derechos sociales) por todas las personas.

Desde esta perspectiva, los ciudadanos, si son el centro del poder público, han de ser los protagonistas principales de los asuntos del interés general, como dueños y señores que son de estas materias. Esta posición les otorga ciertos derechos y ciertas obligaciones. Entre los derechos están el derecho a una buena administración que implica el derecho a la máxima transparencia y al acceso real a los documentos públicos y de interés general.

La condición ciudadana de protagonista de los asuntos del interés general tiene dos vertientes: una pasiva, en la medida que la persona es beneficiaria de los servicios públicos y de las políticas públicas; y una activa, basada en la participación en los asuntos comunes, de todos. Participación que ha de ser real y efectiva y no limitarse únicamente a los periodos electorales.

Para que dicha participación activa pueda tener lugar, para que sea real, no retórica o formal, es imprescindible que los ciudadanos, soberanos, dueños y señores del poder público, puedan conocer la dinámica de funcionamiento de las instituciones públicas, de los procedimientos y del manejo de los fondos públicos, y por supuesto y como consecuencia de lo anterior, que la Administración actúe de manera transparente y permita el acceso a los ciudadanos a los documentos que portan esa información. Por eso, un sistema democrático es incompatible con comportamientos opacos de las autoridades públicas, ya que estos comportamientos impiden y obstaculizan el libre acceso al público de la información que obra en su poder⁴.

En el fondo, la centralidad de la persona en la acción pública significa no solamente calificarla como centro de atención, sino, sobre todo, considerarla el protagonista por excelencia de la Administración pública⁵.

La transparencia no es algo teórico ni ajeno a la actividad diaria⁶, más bien al contrario. De hecho, la opacidad de la Administración o la lejanía o profunda distancia que siente el ciudadano ante los poderes públicos son los precedentes de la falta de legitimación de los gobernantes ante los gobernados. Por eso surge la idea de *open government*, para equilibrar la balanza entre el poder y el ciudadano ante la necesidad de legitimación de los primeros frente a los segundos. Esta balanza ha de equilibrarse debido al descrédito de los dirigentes de la “res publica” y las demandas de la sociedad de una mayor transparencia y acceso a la información de interés general. Este empoderamiento, como ahora se dice, obedece a varios motivos: la falta de confianza en los gobernantes y en los dirigentes públicos, la mejora de los servicios públicos y y la necesidad de que la limitación de sus derechos (para garantizar la convivencia pacífica) y los pagos de sus tributos se vean recompensados con la atención del interés general⁷.

⁴ Bandrés Sánchez-Cruzat, J. M. (2017). Prólogo. En *Los límites al derecho de acceso a la información pública* (1º, pp. 15–21). Madrid: INAP. Pág. 15.

⁵ Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2015). *Derecho administrativo y derechos sociales fundamentales* (1º Edición). INAP., p. 594.

⁶ Cano Montejano, J. C. (2013, Octubre). Transparencia en la UE: evolución y perspectivas. *Anuario Jurídico Villanueva*, 19–57. Pág. 54.

⁷ González Maldonado, M. A., *Gobierno abierto: una mirada desde los derechos sociales fundamentales*, en *Contrataciones públicas en el marco de los derechos sociales fundamentales* (Dir. Jaime Rodríguez Arana, Coords. Federico Morandini, Almudena Fernández). INAP (Madrid, 2017), pág. 223.

Esta discusión acerca de la buena administración, tema de palpitante y rabiosa actualidad hoy día, no es ni mucho menos reciente⁸. El derecho de acceso a los documentos públicos, derecho componente del fundamental derecho a la buena administración pública, se encontraba ya reconocido en el ámbito comunitario⁹, en el art. 103 b) CE y en la normativa sectorial, como puede ser la relativa a la contratación pública y, además, ya ha sido objeto de numerosas interpretaciones judiciales. Ahora bien, no sin cierto retraso, es con la Ley 19/2013 con la que España entró *en el numeroso grupo de países que disponen de una ley que regula la transparencia institucional y el derecho de acceso a la información*¹⁰. Esta ley llega en un momento en el que la regulación previa resultaba insuficiente y no satisfacía, es obvio, las exigencias sociales y políticas.

Esta ley, de carácter básico, se complementa con diversas leyes de transparencia autonómicas. Y pretende, como ya era necesario, dotar de una regulación homogénea, clara y sistemática tanto del derecho de acceso a la información como de las obligaciones en materia de transparencia de las Administraciones Públicas, solucionando la dispersión normativa anterior.

Dicho cuerpo normativo establece obligaciones de transparencia en dos pilares fundamentales: la publicidad activa o divulgación de información por parte de la Administración de manera proactiva¹¹, lo que implica que la Administración ha de tener una plataforma accesible, que ponga a disposición del ciudadano información pública actualizada; así como otra vertiente de carácter pasivo, esto es, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública a través de una solicitud que puede presentar cualquier persona física o jurídica, sin necesidad de motivación alguna, en virtud de la

⁸ Aunque en España el acceso a los documentos públicos se encuentra reconocido en la Constitución y hasta la Ley 19/2013 se encontraba regulado en diversa normativa sectorial, como por ejemplo en materia de contratos, subvenciones o actividades de altos cargos. Desde un punto de vista comparado, en el año 1766 Suecia ya contaba con la Ley de Libertad de Prensa y los Estados Unidos en el año 1966 aprobaron la *Freedom of Information Act*.

⁹ A estos efectos, nos remitimos al artículo elaborado por Quirós Soro, y que consta de la siguiente referencia (Quirós Soro, M. F. (2012). La transparencia en la Unión Europea. (Colegi Oficial de Bibliotecaris-Documentalistes de la Comunitat Valenciana, Ed.) *Métodos de Información (MEI)*, Vol. 3, n.º, 177–203. Recuperado de: <http://www.metodosdeinformacion.es/mei/index.php/mei/article/view/IIMEI3-N5-177203>). En dicho estudio ya se indican algunas aplicaciones al principio de transparencia y acceso a la información, ya desde los inicios de la Unión Europea de manera indirecta, como de manera expresa a través de distintas regulaciones, como el Reglamento del Consejo de 1 de febrero de 1983, sobre apertura al público de los archivos históricos de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica o la Directiva del Consejo de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información medioambiental.

¹⁰ Araguàs Galcerà, I. (2017). Los límites de acceso a la información en el ordenamiento jurídico español. Su tratamiento en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y en la legislación autonómica de transparencia. En *Los límites al derecho de acceso a la información pública* (1.º, pp. 21–34). Madrid: INAP. Pág. 21

¹¹ Araguàs Galcerà, I. (2017). Los límites de acceso a la información en el ordenamiento jurídico español (...), *óp. cit.*, p. 21.

cual la Administración ponga a disposición del ciudadano, en reconocimiento de su derecho, de la información pública solicitada¹².

El fomento de la cultura de transparencia, pero sobre todo el control de cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y la garantía del cumplimiento del derecho de acceso a la información pública recae sobre un órgano “independiente”, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Ante una denegación de solicitud de información o ante el silencio administrativo, puede el particular presentar un recurso a este órgano. Dicho recurso es potestativo, lo que quiere decir que la denegación de la solicitud de información es, si no se quisiera interponer dicho recurso, directamente impugnabile ante la jurisdicción contencioso-administrativa (arts. 20 y 24 de la Ley 19/2013).

En consecuencia, con esta ley de 2013, con sus luces y sus sombras, nos alejamos de una inadecuada dispersión normativa y de principios muchas veces programáticos para convertirlos en verdaderos derechos subjetivos, esto es, realmente garantizados ante los órganos jurisdiccionales para su realización efectiva.

Acristalar los densos muros de las Administraciones Públicas no es un camino que pueda trazarse en poco tiempo, ya que las tendencias de conducta están muy arraigadas y de nada serviría someter a los representantes a gravosas cargas de suministro de información si los receptores de la información no la tuviesen en cuenta para la toma de decisiones¹³ o la participación en los asuntos del interés general.

Como señalamos anteriormente, una de las vertientes de la transparencia es el derecho de acceso a los archivos y registros. Este derecho de acceso sirve a una doble finalidad: es un instrumento del que puede hacer uso el administrado para obtener información que le facilite la defensa de sus propios intereses y, además, es una poderosa arma para fomentar la intervención del ciudadano en la vida pública¹⁴. Ambas finalidades se encuentran vinculadas a la cláusula del Estado democrático desde la participación ciudadana, así como a la cláusula del Estado de Derecho desde el punto de vista del control social de la Administración¹⁵. Un derecho de acceso a los documentos públicos debidamente aplicado y garantizado, tal y como debe concebirse en un sistema democrático avanzado, es una consecuencia y un presupuesto de la participación ciudadana y del control de la Administración Pública conforme con la visión de la persona y su dignidad como epicentro del Ordenamiento jurídico, en la medida en que

¹² Si bien es cierto se configura como un auténtico derecho subjetivo del ciudadano, cuya vulneración puede verse amparada por los órganos jurisdiccionales de lo contencioso-administrativo, no quiere decir que tenga un carácter absoluto. Más bien se han establecido una serie de límites formales y materiales para su ejercicio que abordaremos más adelante.

¹³ Cano Montejano, J. C. (2013, Octubre). Transparencia en la UE (...). *óp.cit.*, p. 54.

¹⁴ Sendín García, M. Á. (2004). El derecho de acceso a los documentos administrativos: un instrumento esencial para la participación ciudadana. *Derecho estatal y local. Revista de Estudios de Administración Local Y Autonómica (REALA)*, 294–295, 385–437. p. 388.

¹⁵ *Ibidem*, p. 388.

conforma sus relaciones con el Poder ejecutivo y forma parte de la buena administración del espacio público.

Es necesario para que la ley sea realmente efectiva a efectos prácticos que la cultura y la educación cívica aprehenda que la rendición de cuentas no es tanto una obligación de los dirigentes como un derecho componente del fundamental a una buena administración pública de los ciudadanos.

Frente al olvido de la participación, gran directriz política de la arquitectura constitucional del Estado social y democrático de Derecho, que ha sido desnaturalizada por visiones cerradas y unilaterales del poder político¹⁶ es necesario, como hemos advertido, abogar por un modelo de Administración que fomente la implicación de los ciudadanos en los asuntos del interés general. Precisamente por ello el derecho de acceso a la información pública se ha articulado como un derecho concreto y exigible ante los tribunales de justicia.

El derecho de acceso a los documentos públicos, si bien es un derecho y está ya garantizado a través de los vehículos procesales que hemos señalado, no tiene un carácter absoluto, sino que se encuentra sometido a algunas limitaciones previstas en la Ley 19/2013: algunas de ellas son causas de inadmisión (art. 18) y otras se articulan como límites al derecho de acceso (art. 14).

En cualquier caso, tanto las limitaciones como las causas de inadmisión operan como excepciones. La regla general, siempre es, en consecuencia, la transparencia. Por eso tanto, al referirnos a estos límites procedimentales y sustantivos, estamos hablando siempre de causas claras, tasadas, que no han de llevar a equívocos y que, cuando se presentan dudas hermenéuticas, la labor de clarificar dichos cuestionamientos recae de manera potestativa sobre un organismo independiente y en última instancia, al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, evitando que la transparencia quede al arbitrio de la Administración.

Huelga decir que la aplicación de lo que podríamos llamar derecho de la transparencia, del buen gobierno y de la buena administración, ha de interpretarse no sólo siempre a favor de la mayor transparencia, sino también atendiendo a la ponderación y proporcionalidad¹⁷, esto es, a la razonabilidad¹⁸ del caso concreto, sobre todo en lo

¹⁶ Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2017). La participación en el estado social y democrático de derecho. (Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, Ed.) *Misión Jurídica: Revista de Derecho Y Ciencias Sociales*, 7, 65–82. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5167615.pdf> p. 66.

¹⁷ De hecho, interpretar una norma jurídica consiste en *conocer y comprender el sentido verdadero de la norma en el caso concreto al que queremos aplicarla*, actividad que lleva aparejada una *gran responsabilidad, cualquiera que sea el operador jurídico que realiza la labor hermenéutica*. Cfr. Hércules Maza, J. I. (2017). La interpretación de las normas: Francisco Suárez y los límites del silogismo. *GABILEX*, 10, 145.

relativo a la aplicación razonable de los límites al derecho de acceso a los documentos públicos¹⁹.

Por ello es importante, a la hora de su concreción, atender a las interpretaciones elaboradas por el Consejo de Transparencia (y, por ende, de los Consejos de Transparencia de las Comunidades Autónomas que aplican sus normativas autonómicas correspondientes) así como las elaboradas por nuestros órganos jurisdiccionales.

Un ejemplo de estas interpretaciones es la que ahora elabora el Tribunal Supremo en la Sentencia 1547/2017, que se pronuncia sobre la aplicación de la Ley 19/2013, en concreto sobre la acción previa de reelaboración como causa de inadmisión y la denegación de acceso a información por suponer un perjuicio para los intereses económicos del recurrente. La sentencia es relevante en la medida en que es la primera sentencia dictada por el Tribunal Supremo en interés casacional sobre transparencia administrativa²⁰.

III. ACCIÓN PREVIA DE REELABORACIÓN COMO CAUSA DE INADMISIÓN DE LA SOLICITUD DE INFORMACIÓN PÚBLICA Y LOS INTERESES ECONÓMICOS Y COMERCIALES COMO LÍMITE DE ACCESO A LA MISMA SEGÚN LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO (SALA 3ª, SECCIÓN 3ª), NÚM. 1547/2017, DE 16 DE OCTUBRE.

El Tribunal Supremo conoce el recurso de casación interpuesto contra la Sentencia dictada por la Sección 7ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de fecha 7 de noviembre de 2016 por la que se desestima el recurso de apelación interpuesto por RTVE contra la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de 18 de mayo de 2016 que, a su vez, desestimó el recurso contencioso-administrativo que interpuso RTVE contra la Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 24 de septiembre de 2015.

¹⁸ *No es cuestión baladí defender una hermenéutica jurídica guiada por la razonabilidad.* Cfr. Hecce Maza, J. I. (2017). La interpretación de las normas: Francisco Suárez y los límites del silogismo, *óp. cit.*, para entender cómo opera el criterio de razonabilidad en la hermenéutica jurídica recomendamos leer la siguiente obra: Recasens Siches, L. (1973). *Nueva filosofía de la interpretación del Derecho*. Mexico, Mexico: Porrúa.

¹⁹ Se trata de realizar un juego de equilibrios. La norma trata de evitar el ocultismo en las Administraciones Públicas y la opacidad en la gestión de los asuntos públicos, pero se determinan una serie de restricciones porque se considera que han de protegerse determinados intereses ya sean públicos (p. ej. cuestiones de defensa nacional), ya sean privados (p. ej. la protección de datos personales).

²⁰ Primera sentencia en interés casacional sobre transparencia administrativa. (2017). *Noticias Jurídicas*. Recuperado de: <http://noticias.juridicas.com:8080/actualidad/jurisprudencia/12444-primera-sentencia-en-interes-casacional-sobre-transparencia-administrativa/>

La controversia nace de la solicitud de un ciudadano a RTVE de información sobre todos los gastos derivados de la participación de España en el concurso de Eurovisión 2015. Al no tener respuesta en el plazo legal previsto, el reclamante presentó una reclamación contra la desestimación presunta ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, dónde la corporación alegó ser aplicable la causa de inadmisibilidad por necesitar la información una acción previa de reelaboración y el límite de acceso por afectar intereses económicos y comerciales. Sobre estas dos cuestiones se centra la Sentencia del Tribunal Supremo y que a continuación analizaremos con más detalle.

A) La acción previa de reelaboración como causa de inadmisión de la solicitud de acceso a la información pública.

Como primera aproximación a la acción de reelaboración, acudimos a la definición que nos propone la Real Academia Española, *acción y efecto de reelaborar*, y reelaborar consiste en *volver a elaborar algo*. Como sabemos, la necesidad de reelaboración de la información opera como una causa de inadmisión de la solicitud de información. Sin embargo, no toda actividad relativa a la organización o agregación de datos es una acción de reelaboración ni tampoco ha de confundirse con otros conceptos, como la “información voluminosa”, que se encuentran previstos en la Ley 19/2013.

Sobre esta materia se ha pronunciado en numerosas ocasiones el Consejo de Transparencia en sus resoluciones, elaborando incluso el Criterio Interpretativo C1/007/2015, de 12 de noviembre de 2015 sobre las *Causas de inadmisión de solicitudes de información: relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración* (en adelante, **Criterio C1/007/2015**).

Siguiendo la línea del Criterio C1/007/2015, es necesario apreciar que con base en el art. 12 de la Ley 19/2013 existe un verdadero derecho de acceso a la información, que no tiene nada que ver con el simple y limitado derecho al dato o a la documentación, lo que implica que no cabe aceptar como acción de reelaboración la mera agregación o suma de datos o su tratamiento mínimo.

Además, dicho Consejo ha determinado que la causa de inadmisión es aplicable en el caso de que la información que se solicita, dentro del marco funcional de actuación del organismo que recibe la solicitud de información, se den los siguientes supuestos:

- I. Que haya que elaborarse expresamente para dar una respuesta haciendo uso de diversas fuentes de información.
- II. Cuando el organismo o entidad no posea de los medios técnicos necesarios para extraer y explotar la información que se solicita en concreto, siendo por tanto imposible proporcionar la información que se solicitó.

No será aplicable en ningún caso esta causa de inadmisión si la información se encuentra en poder de diferentes unidades responsables de su custodia con un autor claramente definido. En este supuesto habría de aplicarse el art. 19.4 de la Ley 19/2013, en virtud del cual, si la información objeto de la solicitud, aún en el caso de que obrara en poder del sujeto al que se dirige, *haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso.*

Otro supuesto que podría darse se encuentra relacionado con la solicitud de acceso a la información pública en un formato diferente al formato en el que se encuentra la información que obra en poder de la Administración²¹, debiendo, tal y como señala el citado Informe C1/007/2015, *ofrecerse en los formatos existentes.*

En el caso que nos ocupa en el presente estudio, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, **CTBG**), en la Resolución R/0203/2015, de 25 de septiembre (en adelante, **Resolución de 25 de septiembre**), responde como detallaremos a continuación ante la alegación de RTVE, en la que intentaba defender que debía reelaborar la información en la medida en que la determinación de cada partida presupuestaria la establecía la Unión Europea de Radio y Televisión, siendo, a su criterio la Televisión Local la que determina partidas asignadas a logística.

Ante esta alegación el CTBG recuerda su doctrina interpretativa a la que hemos hecho referencia y que obra en el informe C1/007/2015. Teniendo en cuenta dicha doctrina, el Consejo entiende que *la información solicitada sí se encuentra en poder de la Corporación RTVE, no teniendo ésta que acudir a entidades u Órganos externos para su configuración*, en la medida en que gastos como viajes, alojamientos, dietas o vestuarios son informaciones de carácter interno que deben ser conocida anualmente por la Entidad, dado que una vez asignado el presupuesto por el Estado, tiene las competencias para organizarlo y distribuirlo.

Resulta meridianamente claro, como determina la citada resolución, que de las alegaciones de la Entidad no se desprende ningún dato que permita entender que la información debe elaborarse de manera expresa, ya que nos encontramos ante un dato de *ejecución presupuestaria y liquidación de gastos*. En todo caso y en aplicación del art. 16 de la Ley 19/2013, podría haber contestado a la solicitud indicando que parte de la información no puede proporcionarse señalando las razones de tal proceder.

En todo caso y en relación con la inadmisión por la necesidad de acción previa de reelaboración el Tribunal Supremo (en adelante **Alto Tribunal**), señala que se debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado

²¹ Conviene acudir al art. 5.4 de la Ley 19/2013 en virtud del cual se obliga a la Administración a establecer *los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada.*

el derecho de acceso a la información, esto es, la apertura a la transparencia que nace con la Ley 19/2013.

Esta formulación de carácter amplio obliga a interpretar *de forma estricta, cuando no restrictiva*, las limitaciones a ese derecho y las causas de inadmisión. Resulta lógico que en este caso no se dan los presupuestos para inadmitir dicha solicitud. El Alto Tribunal confirma el argumento del Juzgado Central de la Audiencia Nacional, esto es, que la información que se solicita ha de encontrarse en los documentos contables y presupuestarios de la entidad, no requiriendo para su suministro de reelaboración alguna o de un tratamiento previo de la información para obtener algo diferente de lo que ya se tiene. Además, RTVE no presentó en ningún caso prueba alguna o suficiente de que resultara un tratamiento previo o una reelaboración.

Con buen criterio el CTBG y el Alto Tribunal consideran que en el presente caso no se dan los requisitos necesarios para considerar que concluye la inadmisión de la solicitud por necesidad de realizar una acción de reelaboración y determina, en consonancia con el espíritu de la transparencia y de la Ley 19/2013, que ha de interpretarse las causas de inadmisión desde un punto de vista estricto, siempre a favor de la mayor transparencia. Las restricciones formales han de ser las menores posibles, y partiendo de la base de que todas ellas han de traer causas razonables que justifiquen la limitación al derecho de acceso, como, por ejemplo, el adecuado funcionamiento de las Administraciones Públicas. Causas razonables que, en este asunto, no concurren.

B) Los intereses económicos y comerciales como límite de acceso a la información pública.

Cierto es que para asegurar la buena gobernanza del sistema democrático es necesaria una ciudadanía adecuadamente interesada e informada en la “res pública” en relación con los postulados de una sociedad abierta.²² La regla general es la transparencia, y siempre ha de interpretarse la norma siempre en favor de una mayor transparencia. No obstante, esto no quiere decir que opere este principio de manera ilimitada y absoluta.

De hecho, la Ley 19/2013 regula una serie de límites de acceso a la información pública siguiendo la línea de la gran mayoría de las normas en materia de transparencia, en su art. 14. En los casos en los que se establecen límites de este tipo, el legislador efectúa una ponderación ante determinados bienes jurídicos protegidos o a proteger y, en consecuencia, ante determinadas situaciones en las que entran en juego intereses públicos y privados, prevalecen éstos frente al derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos.

²² Bandrés Sánchez-Cruzat, J. M. (2017). Prólogo. En *Los límites al derecho de acceso a la información pública. óp. cit.*, p. 15.

Precisamente por la necesidad de efectuar una interpretación y ponderación en cada caso para evaluar si son aplicables los límites de acceso a la información, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno dictó el Criterio Interpretativo C1/002/2015, de 24 de junio de 2015, sobre la *Aplicación de los límites al derecho de acceso a la información* (en adelante, **Criterio C1/002/2015**) en el cual se deja terminantemente claro que el referido Consejo viene *observando una interpretación extensiva de los conceptos contenidos en determinados límites*, en la medida en que hay que identificar y determinar los criterios y condiciones que justifican su aplicación.

Si la regla general que domina en esta materia es el derecho de acceso a los documentos públicos es lógico entender que la denegación del acceso en aplicación de alguno de los límites previstos²³, siempre ha de hacerse de forma adecuada y suficientemente justificada, existiendo, en consecuencia, un deber de motivación de la denegación del acceso que no puede ser una mera y parca suma de alegaciones genéricas y no individualizadas. La argumentación ha de ser racional, suficiente, y, sobre todo, razonable.

De esta situación resulta una compleja tarea consistente en buscar puntos de encuentro y equilibrio que eviten el sacrificio absoluto de cualquier de las dos opciones, aunque la diversa naturaleza de estos intereses dificulta en gran medida la labor²⁴. Y no todos los límites operan respecto de la protección del interés general o de la eficiencia de la actuación administrativa, sino que muchos de ellos se relacionan con el derecho a la intimidad de los ciudadanos. Es decir, los límites de acceso a la información operan como una garantía de confidencialidad del ciudadano en determinados supuestos. El buen uso²⁵ de estos límites no es tanto una restricción a la transparencia sino el establecimiento de garantías en razón del interés general o de intereses particulares lícitos. Como ya hemos repetido en numerosas ocasiones la transparencia no está configurada como un derecho absoluto e ilimitado, sino como muchos otros derechos y en relación con la célebre máxima sartriana, la libertad de uno termina dónde empieza la del otro.

²³ Todos ellos se encuentran en el art. 14 de la Ley 19/2013. A modo de ejemplo de salvaguarda de intereses generales o protección de la eficiencia administrativa pueden ser la seguridad pública, la defensa o las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, por otra parte, nos sirven como ejemplo de límites a favor de la intimidad del ciudadano, el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.

²⁴ Moretón Toquero, A. (2014, Mayo). Los límites de acceso a la información pública. *Revista Jurídica de Castilla Y León*, 33. Pág. 9.

²⁵ Por supuesto que nos referimos al buen uso de los límites de acceso a la información pública. Los usos espúreos de dichos límites desvirtúan los motivos que los justifican y están muy alejados de la idea de buen gobierno, buena administración y transparencia. Por eso es importante que el control del acceso de la información recaiga sobre un organismo independiente y en última instancia, en los órganos jurisdiccionales.

La Sentencia 1547/2017 se centra en el límite que es objeto de debate, en la discusión sobre si concurre o no el límite de acceso a la información pública por afectar intereses económicos y comerciales, en este caso, de RTVE.

Este límite pretende proteger un interés que si bien es cierto no recae tanto en un ciudadano particular como en las entidades que integran a la Administración, también es un interés digno de protección, en la medida en que muchas instituciones y organismos públicos o entidades directa o indirectamente financiadas a través de presupuestos públicos, son sujetos obligados al cumplimiento de obligaciones de acceso de información pública²⁶ y muchos de ellos operan en el mercado en un régimen de competencia.

Es por ello por lo que los límites económicos y comerciales protegen el daño indebido a posiciones comerciales o negociadoras, incluyéndose los secretos comerciales que recogerían información de procedimientos de producción, estrategias comerciales o listas de clientes²⁷. De hecho, la razonabilidad nos conduce a considerar como lógico este límite de acceso a la información pública. Si una empresa pública compite en un mercado con otras empresas de capital íntegramente privado, se reduciría de una manera considerable su posición competitiva si tuviera que revelar información relativa a sus planes estratégicos o procesos de producción a empresas de la competencia. Si, además, nos encontramos ante instituciones públicas que operan en el mercado la desventaja competitiva podría redundar en detrimento de servicios de interés general y por lo tanto se vea perjudicado en última instancia el interés general, el interés de todos, es decir, el bienestar de la sociedad.

En el presente caso, no es cuestión objeto de debate si RTVE opera en un mercado competitivo²⁸. Queda claro que concurre en un mercado competitivo, como es el mercado audiovisual, pero la mera concurrencia en un mercado así no justifica la denegación del acceso a la información. No toda la información que se solicite a una entidad que opera en un mercado competitivo que es sujeto obligado al cumplimiento de las obligaciones de transparencia es susceptible de justa limitación, ni ha de entenderse la idea de interés económico o comercial en sentido amplio. Más bien, todo lo contrario,

²⁶ Recordemos que entre los sujetos obligados al cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia se encuentran no sólo 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 (art. 2.1.a) de la Ley 19/2013), sino también, por ejemplo, las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de ciertas entidades, sea superior al cincuenta por ciento (art. 2.1.g) de la Ley 19/2013) o los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales (art. 3.1. de la Ley 19/2013) o entidades privadas que perciban ayudas públicas durante un año en una cuantía superior a 100.000 euros (art. 3.b de dicha ley).

²⁷ Cerrillo y Martínez, A. (2016). Transparencia pública de las entidades privadas y confidencialidad de los datos empresariales. In D. Canals i Ametller (Ed.), *Datos. Protección, transparencia y buena regulación* (pp. 87–121). Girona: Documenta Universitaria. P. 112.

²⁸ Aquí conviene matizar que la Resolución de 24 de septiembre de 2015 señaló que, aunque concurría en un mercado competitivo, la participación de RTVE se fundamenta en su consideración de televisión pública, por lo que en la cuestión concreta sobre la que se pide información RTVE no tiene competidores.

la idea de interés económico o comercial deberá interpretarse en sentido estricto. Tiene que motivarse de manera exhaustiva por qué la información solicitada perjudica los intereses económicos y comerciales para la compañía. Motivación que en este caso no tuvo lugar.

En relación con lo anterior, estos límites no se aplican directamente, no operan, tal y como indica el Criterio C1/002/2015, ni de forma automática a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos. Su aplicación no será automática, sino que deberá analizarse si la estimación de la petición supone un perjuicio (el llamado test del daño) concreto, definido y evaluable. También habrá de atenderse a una aplicación justificada y proporcional, esto es, razonable, atendiendo a la circunstancia en el caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (el test de interés general).

Precisamente en este punto, la sentencia que es objeto de comentario, indica como primer punto que la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información *no constituye una potestad discrecional de la Administración*, en este caso RTVE, en la medida en que el derecho de acceso a la información está reconocido de forma amplia y solo puede limitarse atendiendo a lo previsto en la Ley 19/2013.

Esta consideración es importante a la hora de interpretar como operan los límites de acceso a la información. La Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3º, sec. 3º), núm. 4127/2015 de 7 de octubre definía la potestad discrecional en contraposición con la potestad reglada de la siguiente manera: *la ley puede, atendida la naturaleza de las funciones que ha de cumplir, atribuir a la Administración la libertad de decisión precisa para alcanzar esos fines propuestos por el ordenamiento jurídico. Esta libertad de elección, entre indiferentes jurídicos, entre soluciones igualmente justas, es lo que denominamos discrecionalidad administrativa*, contraponiendo la denominada potestad reglada, que se encuentra presente cuando *la propia Ley establece una serie de requisitos a cuya concurrencia se anuda la consecuencia prevista por el ordenamiento jurídico*. A estos efectos, Sánchez Morón recordaba que la Administración podía decidir, al amparo de una potestad discrecional, *en función de las circunstancias o de estimaciones de oportunidad, de conveniencia para los intereses públicos o de valoraciones técnicas que a la propia Administración corresponde realizar*²⁹.

Por lo tanto, y encontrándonos no ante una potestad discrecional, sino reglada, el marco de decisión de la Administración para adoptar una resolución que deniega el acceso a la información por operar alguno de estos límites, es mínimo. Y en el caso de adoptarse, deberá motivarse suficientemente. Señala el Tribunal Supremo en la Sentencia 1547/2017, que el límite invocado no opera cuando quien lo invoca no justifica que

²⁹ Sánchez Morón, M. Á. (2013). *Derecho Administrativo* (9º). España: Tecnos., p. 92.
Anu Fac Der UDC, 2018, 22:298-319

facilitar la información solicitada puede suponer perjuicio para los intereses económicos y comerciales.

El Alto Tribunal hace una evaluación del interés del daño en el que señala que aunque la corporación actúa en un mercado competitivo, queda acreditado que facilitar información sobre los gastos efectuados para participar en Eurovisión 2015 pueda acarrear un perjuicio para sus intereses económicos y comerciales, dado que *no se pide información sensible sobre el funcionamiento interno de la Corporación, ni sobre su sistema de producción de programas o estructura de costes; y la solicitud ni siquiera se refiere a un programa de producción propia.*

Esta consideración del Tribunal Supremo no sólo nos sirve para en este caso, reconocer el derecho de acceso de información al solicitante, sino para delimitar, en un principio, cuales son algunos de los criterios a tener en cuenta de cara a determinar qué información podría afectar a los intereses económicos y comerciales de una corporación obligada al cumplimiento de la Ley 19/2013. Los criterios serían en principio los siguientes: la información ha de ser sensible sobre el funcionamiento interno de la corporación, revelar información sobre el sistema de producción de programas o estructuras de costes y, en especial, para este asunto, que el programa sea o no de elaboración propia.

Todos estos criterios están referidos a información que si estuviera en manos de las empresas que concurren en el mercado, perjudicarían la libre competencia y, en definitiva, a la compañía que revela la información.

Información de carácter sensible³⁰ podría ser aquella que revele procedimientos internos de decisión dentro de la compañía, estrategias o campañas de marketing presentes o futuras o incluso información concreta y detallada de los resultados de determinados proyectos de investigación y mejora de procesos internos.

Por otro lado, una información que revele el sistema de producción de programas o estructura de costes, se encuentra relacionada en un primer lugar con el *know-how* de la entidad, que en este caso es la realización de programas televisivos y en un segundo lugar, con la gestión de los costes de la compañía (que en ocasiones pueden revelar algunos puntos críticos de la organización que pudieran influenciar desde su posición en el mercado como su peso en determinadas negociaciones con proveedores).

Por último, la evaluación sobre si se considera un programa de elaboración propia, es importante a la hora de determinar si la información sobre la realización, desarrollo y

³⁰ El concepto de información sensible varía en función del mercado en el que la entidad se desenvuelva, por lo tanto, habrá que determinar en cada situación qué información tiene la cualidad de sensible o no. Pese a ello, creemos que es posible entender como información sensible aquella que si se encontrara en poder de la competencia pudiera perjudicar la libre competencia en el mercado en el que concurren.

organización de dicho programa es de conocimiento único, exclusivo y excluyente de la compañía y resultado de una inversión previa o no. Si lo fuera, la difusión de determinada información podría perjudicar al revelar información que pudiera beneficiar a la competencia.

En relación sobre el interés general en el acceso a la información, en nuestra opinión, no cabe duda de que dicho interés existe. Compartimos la consideración del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en la Resolución de fecha 24 de septiembre, basada en que los presupuestos de RTVE son públicos, por lo que definir el coste que supuso la participación en el festival también debería ser de conocimiento público. En relación al test de interés público, mejor sería de interés general, cabe concluir que existe un interés que justifica el acceso a la información, siendo la aplicación del límite injustificado y desproporcionado.

El Tribunal Supremo ha dictado una primera sentencia en materia de acceso a la información adoptada en favor de una mayor transparencia, conforme a los principios establecidos en la Ley 19/2013. En dicha sentencia reconoce el derecho del particular a acceder a información pública ante las reticencias planteadas por RTVE, ente público, a suministrarla.

Para ello, RTVE intentó emplear de manera espúrea tanto las causas de inadmisión de la solicitud como las causas de denegación de su acceso, limitaciones formales y materiales para obstaculizar el conocimiento ciudadano de dicha información, que tiene carácter público.

Es fundamental esta sentencia para fomentar la participación de los ciudadanos y su conocimiento de la llevanza de los asuntos públicos. La participación sólo puede basarse en la información, y para ello han de caer los muros que protegían la Administración Pública y sustituir la protección de la reserva y el secreto por el deber de información³¹. A continuación, formularemos conclusiones sobre ello.

IV. CONCLUSIONES

La relación entre la transparencia en la actuación de las Administraciones Públicas y el acceso a los documentos públicos con la calidad democrática es evidente. Una Administración transparente, que permite el acceso a los documentos públicos a los ciudadanos y que, por ello, fomenta la participación de los miembros de la sociedad en los asuntos de interés general es una Administración que respeta los estándares democráticos y es consciente de la centralidad de la persona.

³¹ Rodríguez-Arana Muñoz, J. (1995). La transparencia en la Administración Pública. (Instituto Vasco de Administración Pública, Ed.) *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, 42, 447-466.

La centralidad de la persona y de la dignidad inherente al ser humano es el centro del sistema, el punto cardinal que ha de ser el referente en toda actuación de la Administración Pública.

Como la persona es el centro del poder público y la protagonista de los asuntos de interés general, tiene reconocidos ciertos derechos, entre ellos, el derecho a una buena administración en el que se integran el derecho a la transparencia y al acceso a los documentos públicos.

El derecho de acceso a los documentos públicos conecta a la perfección con la vertiente activa del protagonista de los asuntos públicos, esto es, con la participación. La participación sólo puede darse cuando los ciudadanos pueden conocer la dinámica de los asuntos de interés general, para lo que es necesario poder acceder a la documentación pública que les facilita dicha información. Un sistema democrático y que fomenta la participación de la persona en los asuntos colectivos no puede consentir comportamientos opacos de las autoridades del sector público.

Además, la transparencia y el derecho de acceso a los documentos públicos no son cuestiones que pertenezcan a la especulación teórica, sino todo lo contrario, se plasman en la realidad cotidiana de la Administración Pública. Es precisamente por este motivo por el cual determinadas Administraciones continúan alzando grandes muros entre ellas y el ciudadano, porque la transparencia y el acceso a los documentos públicos equilibran la balanza entre el poder entre gobernantes y gobernados y permite la rendición de cuentas de los servidores públicos frente a los verdaderos depositarios del poder, los ciudadanos. De la misma manera, precisamente por facilitar la rendición de cuentas de los servidores públicos, otras Administraciones se han abanderado la gestión transparente y actúan conforme a los postulados de una nueva Administración rodeada, por fin, de muros de cristal, consciente de su posición de servicio objetivo al interés general.

En un periodo de crisis de legitimidad de los gobernantes frente a los ciudadanos se publica la Ley 19/2013. Esta ley tiene algunas sombras, como calificar el derecho de acceso a los documentos públicos derecho subjetivo y no como lo que es, un derecho fundamental, pero al menos sienta las premisas para la transparencia y el buen gobierno y dota, al fin, de una regulación homogénea del derecho de acceso a la información pública y de las obligaciones en materia de transparencia.

Esta norma diferencia las obligaciones de transparencia en publicidad activa y el ejercicio del derecho a la información pública. Esta última se refiere al derecho de acceso a la información de carácter público a través de una solicitud, que puede presentar cualquier persona física o jurídica sin necesidad de motivación, con el objetivo de que la Administración ponga a disposición de ciudadano la información que solicitó. Se configura el derecho de acceso como un verdadero derecho subjetivo

exigible potestativamente ante un consejo independiente y, sobre todo, ante los órganos jurisdiccionales.

Un derecho de acceso a estos documentos que se encuentre debidamente garantizado y se aplique adecuadamente, tal y como debe entenderse en un sistema democrático avanzado, articula la participación ciudadana y el control de la Administración Pública conforme a una visión de la persona como epicentro del ordenamiento jurídico y con su dignidad, conformando sus relaciones con el Poder Ejecutivo.

Pese a configurarse como un derecho subjetivo, éste no tiene un carácter ilimitado. Se establecen en la Ley 19/2013 una serie de límites formales (causas de inadmisión de la solicitud de acceso) y límites materiales (causas de denegación de acceso). Como la regla general es buscar siempre la interpretación más favorable a la transparencia, estos límites solo son causas tasadas, que operan como excepciones y cuya aplicación ha de estar debidamente motivada. En todo caso deberá preponderar la interpretación proporcional y razonable en la aplicación de estos límites.

Precisamente es importante conocer las diferentes interpretaciones que se realizan sobre estos límites, para ello el Consejo de Transparencia emite Criterios Interpretativos que orientan sobre su aplicación. Pero, además, como hemos dicho, frente a las impugnaciones de las inadmisiones o denegaciones de acceso o de las impugnaciones a las resoluciones de los Consejos de Transparencia cabe interponer recurso contencioso-administrativo. Esto quiere decir que también los órganos jurisdiccionales interpretan las obligaciones de transparencia en el marco de la hermenéutica judicial.

Pues bien, sobre la acción previa de reelaboración como causa de inadmisión de la solicitud de información pública y sobre los intereses económicos y comerciales como límite de acceso a la información, el Tribunal Supremo ha dictado la Sentencia 1547/2017, que hemos analizado en este trabajo.

Esta sentencia dictada por el Alto Tribunal analiza las dos cuestiones a las que hacíamos referencia en el párrafo anterior, al ser las causas alegadas por RTVE para impedir el acceso a la documentación del ciudadano.

En este marco, el Tribunal Supremo en línea con los criterios interpretativos dictados por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno emite una resolución evidentemente favorable a la transparencia señalando que ni concurren causas para la inadmisión de la solicitud de información ni cabe aplicar las limitaciones de acceso a la información pública.

No concurren en el presente caso las circunstancias necesarias para que se diera la causa de inadmisión basada en la realización de una acción previa de reelaboración. El Alto Tribunal entiende que la información solicitada ya obra en poder de RTVE y que se

encuentra en los documentos contables y presupuestarios de la entidad. Por lo tanto, ni es necesario reelaboración alguna, ni es necesario un tratamiento previo de la información para obtener algo diferente de lo que ya tiene.

Tampoco concurren en este caso los requisitos necesarios para entender que sea aplicable el límite de acceso a la información basado en que la difusión de la información pudiera afectar los intereses económicos y comerciales. Este límite protege el daño indebido a determinadas posiciones comerciales de la compañía. No obstante, esto no quiere decir que toda información que se solicite a una entidad que opera en un mercado competitivo afecte a dichos intereses, será la entidad la que tenga que motivar porqué la entrega de información solicitada pudiera afectar dichos intereses, y la idea de interés económico o comercial se entenderá siempre en sentido estricto.

En este sentido, el Alto Tribunal aclara, tras la realización de los denominados test del daño y test del interés público que la información no es sensible sobre el funcionamiento interno de RTVE, tampoco proporciona información sobre su sistema de producción de programas o estructura de costes, y ni siquiera el programa es de elaboración propia, con lo que no se ven afectados intereses económicos ni comerciales.

En todo caso, y además de lo anterior, en su sentencia, el Tribunal Supremo aclara y reitera una serie de elementos imprescindibles a la hora de interpretar y aplicar la normativa en materia de transparencia: que se ha de tomar como premisa la formulación amplia y expansiva del derecho de acceso a la información, lo que obliga a interpretar de forma estricta cuando no restrictiva las limitaciones al derecho de acceso y las causas de inadmisión y que la posibilidad de limitar el acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración.

Es fundamental atender en estos casos a los principios de ponderación, proporcionalidad y razonabilidad a la hora de individualizar la norma jurídica en el caso concreto. Habrá que evaluar en cada situación como operan las causas de inadmisión y los límites de acceso a la información, optando siempre por la decisión más favorable a la transparencia.

Es en este punto sobre el que deberán pivotar las controversias suscitadas en el derecho de acceso a la información pública: en la interpretación razonada y razonable, la proporcionalidad y la ponderación y, sobre todo, en la búsqueda siempre de la mayor transparencia. *In dubio pro perspicuum*.

No podemos negar que esta sentencia es una gran noticia a favor de la transparencia y del derecho de acceso a los documentos públicos, marcando el Tribunal Supremo un camino interpretativo favorable a una Administración abierta y accesible, conforme con

la centralidad de la persona en el Ordenamiento Jurídico y en el marco de la Administración Pública.

BIBLIOGRAFÍA

Araguàs Galcerà, I. (2017). Los límites de acceso a la información en el ordenamiento jurídico español. Su tratamiento en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y en la legislación autonómica de transparencia. En *Los límites al derecho de acceso a la información pública* (1º, pp. 21–34). Madrid: INAP.

Bandrés Sánchez-Cruzat, J. M. (2017). Prólogo. En *Los límites al derecho de acceso a la información pública* (1º, pp. 15–21). Madrid: INAP.

Cano Montejano, J. C. (2013, Octubre). Transparencia en la UE: evolución y perspectivas. (Centro Universitario Villanueva, Ed.) *Anuario Jurídico Villanueva*, 19–57.

Cerrillo y Martínez, A. (2016). Transparencia pública de las entidades privadas y confidencialidad de los datos empresariales. En D. Canals i Ametller (Ed.), *Datos. Protección, transparencia y buena regulación* (pp. 87–121). Girona: Documenta Universitaria.

González Maldonado, M. A. (2017). Gobierno abierto: una mirada desde los derechos sociales fundamentales. En *Contrataciones públicas en el marco de los derechos sociales fundamentales* (1º, pp. 223–260). Madrid: INAP.

Herce Maza, J. I. (2017). La interpretación de las normas: Francisco Suárez y los límites del silogismo. *GABILEX*, 10, 78–153. Larenz, K. (2010). *Metodología de la Ciencia del Derecho*. Barcelona, España: Ariel.

Molina García, M. J. (2013, Octubre). Del derecho de acceso a la información pública vigente en el ordenamiento jurídico español. (Centro Universitario Villanueva, Ed.) *Anuario Jurídico Villanueva*, 183–209.

Moretón Toquero, A. (2014, Mayo). Los límites de acceso a la información pública. *Revista Jurídica de Castilla Y León*, 33.

Primera sentencia en interés casacional sobre transparencia administrativa. (2017). *Noticias Jurídicas*. Recuperado de: <http://noticias.juridicas.com:8080/actualidad/jurisprudencia/12444-primera-sentencia-en-interes-casacional-sobre-transparencia-administrativa/>

Posner, R. A. (2011). *Cómo deciden los jueces*. Madrid, España: Marcial Pons.

Piñar Mañas, J. L. (2014, December). Transparencia y derecho de acceso a la información pública. Algunas reflexiones en torno al derecho de acceso en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno. *Revista Catalana de Dret Públic*, 49, 1–19.

Quirós Soro, M. F. (2012). La transparencia en la Unión Europea. (Colegi Oficial de Bibliotecaris-Documentalistes de la Comunitat Valenciana, Ed.) *Métodos de Información (MEI)*, Vol. 3, n^o, 177–203. Recuperado de: <http://www.metodosdeinformacion.es/mei/index.php/mei/article/view/IIMEI3-N5-177203>

Recasens Siches, L. (1973). *Nueva filosofía de la interpretación del Derecho*. Mexico, Mexico: Porrúa.

Rodríguez Molinero, M. (1999). *Introducción a la Ciencia del Derecho* (4^o). Salamanca, España: Librería Cervantes. Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2015). *Derecho administrativo y derechos sociales fundamentales* (1^o Edición). INAP.

Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2017). La participación en el estado social y democrático de derecho. (Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, Ed.) *Misión Jurídica: Revista de Derecho Y Ciencias Sociales*, 7, 65–82. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5167615.pdf>

Rodríguez-Arana Muñoz, J. (1995). La transparencia en la Administración Pública. (Instituto Vasco de Administración Pública, Ed.) *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, 42, 447–466.

Rodríguez-Arana Muñoz, J., & Sendín García, M. Á. (2014). *Transparencia, acceso a la información y buen gobierno*. España: Comares.

Sánchez Morón, M. Á. (2013). *Derecho Administrativo* (9^o). España: Tecnos.

Stuart Mill, J. (2013). *Sobre la libertad* (3^o). Madrid: Alianza Editorial.

Sendín García, M. Á. (2004). El derecho de acceso a los documentos administrativos: un instrumento esencial para la participación ciudadana. Derecho estatal y local. *Revista de Estudios de Administración Local Y Autonómica (REALA)*, 294–295, 385–437.