Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional

Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 24, octubre de 2025
Sección: ESTUDIOS BREVES
Recibido: 25-05-2025
Modificado: 02-09-2025
Aceptado: 20-09-2025
Publicación anticipada: 30-09-2025
Publicado: 28-10-2025
ISSN: 1989-8975 – DOI: https://doi.org/10.24965/reala.11545
Páginas: 82-103

Referencia: Ruiz Aguilar, M.ª C. (2025). Diez años de ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la Administración General del Estado. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 24, 82-103. https://doi.org/10.24965/reala.11545

Diez años de ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la Administración General del Estado[1]

Ten years of exercising the right of access to public information in the General State Administration

Ruiz Aguilar, María del Carmen
Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública (España – Spain)
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-0077-9793
carmenruaguilar.ra@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Doctoranda en Derecho y Ciencias Sociales (UNED) y funcionaria de carrera del subgrupo A1. Es jefa de área en la S. G. de Régimen Jurídico del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública. Anteriormente fue consejera técnica y jefa de servicio en la S. G. de Gestión Económica y Asuntos Generales del Ministerio de Cultura y Deporte.

RESUMEN

Objetivos: en diciembre de 2024 se conmemoró el décimo aniversario de la implementación del derecho de acceso a la información pública en la AGE. En este contexto, el presente estudio se enfoca en el análisis de los resultados estadísticos obtenidos a lo largo de esta primera década de aplicación. **Metodología:** se parte de los datos agregados proporcionados por el Portal de Transparencia de la AGE y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, junto con una explotación propia de la base de datos GESAT2-ACCEDA. **Resultados:** la investigación evidencia la consolidación del sistema de acceso a la información pública establecido por la ley de transparencia estatal. Sin embargo, la tasa de concesión total de la información resulta inferior a lo esperado. Los principales obstáculos que enfrenta este derecho son la falta de respuesta en plazo (silencio administrativo) y la aplicación de causas de inadmisión. **Conclusiones:** se destaca la necesidad de establecer mecanismos eficaces que obliguen a los órganos responsables a atender las solicitudes en plazo, así como la importancia de desarrollar soluciones que mitiguen la tendencia a la resolución por vía formal de las solicitudes de acceso, práctica que ha prevalecido durante esta primera década de ejercicio del derecho de acceso.

PALABRAS CLAVE

Derecho de acceso; información pública; balance; estadísticas; silencio administrativo; inadmisión; límites.

ABSTRACT

Objectives: In December 2024, the tenth anniversary of the implementation of the right of access to public information in the General State Administration (AGE) was commemorated. In this context, the present study focuses on analysing the statistical results obtained over the first decade of application. **Methodology:** The analysis is based on aggregated data provided by the AGE Transparency Portal and the Council for Transparency and Good Governance, along with an independent exploitation of the GESAT2-ACCEDA

[1] Este trabajo se ha realizado como doctoranda en el Programa de Doctorado en Derecho y Ciencias Sociales de la UNED.

database. **Results:** The research highlights the consolidation of the public information access system established by the state transparency law. However, the overall rate of information disclosure is lower than expected. The main obstacles faced by this right include the lack of timely responses (administrative silence) and the application of grounds for inadmissibility. **Conclusions:** The study emphasizes the need to establish effective mechanisms to ensure that responsible bodies respond to requests within the legal timeframe, as well as the importance of developing solutions to reduce the prevailing trend of resolving access requests through formal procedural grounds, a practice that has dominated throughout this first decade of the right's implementation.

KEYWORDS

Right of access; public information; balance; statistics; administrative silence; inadmissibility; limits.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. METODOLOGÍA. 2. LA REGULACIÓN DE LOS LÍMITES AL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. 3. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO Y SU REFLEJO EN LAS ESTADÍSTICAS DE LA AGE. 4. ESTADO DE TRAMITACIÓN DE LAS SOLICITUDES Y PANORAMA DE TERMINACIÓN. 5. INADMISIÓN POR APLICACIÓN DE LÍMITES FORMALES Y LEGALES. 5.1. LÍMITES FORMALES: CAUSAS DEL ART. 18.1. 5.2. LÍMITES LEGALES: DISPOSICIÓN ADICIONAL 1.ª. 6. LOS LÍMITES SUSTANCIALES: ART. 14 Y EL DE LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), celebró en diciembre de 2024 su décimo aniversario de vigencia en lo que respecta a sus disposiciones sobre publicidad activa y derecho de acceso a la información pública en el ámbito de la Administración General del Estado[2] (AGE). Esta ley ha marcado un cambio de paradigma en las posibilidades de acceso a la información pública que tienen los ciudadanos, por lo que, lejos de ser una tendencia pasajera, el ejercicio de este derecho de acceso se está consolidando como herramienta esencial para satisfacer la necesidad de información de la ciudadanía.

Al evaluar los avances del derecho de acceso a la información pública en España, hay bastante consenso en considerar que el progreso experimentado con la LTAIBG ha sido notablemente positivo. Así, «de no tener un marco normativo ambicioso, hemos pasado a disponer de un derecho de acceso que aspira a tener "un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta" para acceder a la información pública, junto a un sistema de reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno» (Sierra Rodríguez, 2022, p. 39), superando así el mero derecho de acceso a los archivos y registros administrativos previsto en la Ley 30/1992[3].

Desde el lanzamiento del Portal de Transparencia de la Administración General del Estado en diciembre de 2014, los ciudadanos han podido ejercer este nuevo derecho, lo que ha permitido que nuestros poderes públicos se sometan al escrutinio ciudadano. Las solicitudes de acceso a la información pública han experimentado un crecimiento notable, pasando de las 608 solicitudes presentadas en diciembre de 2014 hasta el total de 82 314 solicitudes acumuladas hasta diciembre de 2024.

Durante este periodo, el derecho de acceso ha estado influenciado por diversos factores, entre ellos la aprobación de las leyes de transparencia autonómicas[4], la coexistencia de normas sectoriales que

[2] De acuerdo con la disposición final novena de la LTAIBG, las disposiciones previstas en el título preliminar, el título I y el título III entraron en vigor al año de su publicación en el *BOE*, si bien los órganos de las comunidades autónomas y entidades locales dispusieron de un plazo máximo de dos años para adaptarse a las obligaciones contenidas en la ley.

[3] Hasta la aprobación de la LTAIBG, el ejercicio del derecho de acceso se circunscribía a la información que estuviera plasmada en un expediente administrativo ex. art. 37.1, en su redacción original, de la ya derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

[4] Las comunidades autónomas han legislado en su ámbito con relación a esta materia, de conformidad con la disposición adicional octava de la ley, añadiendo especialidades con relación a la legislación estatal. La única comunidad autónoma que no cuenta con una ley de transparencia propia es el País Vasco, si bien ha aprobado, con fecha 1 de abril de 2025, un Anteproyecto de Ley de Transparencia.

contemplan el acceso a la información pública[5], el incremento continuado de la litigiosidad en vía administrativa y judicial –como ha puesto de manifiesto Martín Delgado (2024, p. 212)–, o el compromiso, incluido en los Planes de Gobierno Abierto, de acometer una reforma del marco regulatorio de la transparencia[6].

Con el cierre de esta primera década, es pertinente realizar un balance que permita conocer y analizar la evolución estadística del ejercicio del derecho de acceso a la información pública y los resultados de su actividad, con el fin de examinar su rendimiento en el ámbito de la AGE.

Si bien existen trabajos previos que realizan un análisis empírico sobre los resultados del ejercicio del derecho de acceso a la información pública –en especial, los diversos estudios anuales de Martín Delgado[7] que se comentarán a lo largo de este trabajo, así como los realizados por Sierra Rodríguez (2021)[8] y Ros-Medina (2024)[9]–, se considera recomendable realizar un estudio que abarque en su totalidad los primeros diez años de ejercicio de este derecho. Este análisis integrará todos los datos disponibles desde que se puso en marcha el derecho de acceso en la AGE, lo que permitirá obtener resultados estadísticamente más robustos.

El presente artículo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se describe la metodología de la investigación realizada. Posteriormente, antes de presentar y examinar los datos, se incluyen dos apartados preliminares. El primero aborda la regulación de la aplicación de límites ante las solicitudes en la ley de transparencia estatal y el segundo analiza el silencio administrativo en el ejercicio de este derecho y sus implicaciones.

A continuación, se presentan y analizan los datos relativos a los resultados de las solicitudes de acceso, con un enfoque particular en la aplicación de los diferentes límites que obstaculizan el ejercicio de este derecho. Finalmente, se exponen las conclusiones, que ofrecen un resumen de los aspectos más notables de la investigación realizada.

1. METODOLOGÍA

En este estudio se recopilan y analizan los datos estadísticos relativos al desenlace de las solicitudes de acceso a la información pública, con especial incidencia en el análisis de las causas que han llevado a la denegación de la información durante la primera década del ejercicio de este derecho.

Para la recopilación de la información se parte de los datos agregados sobre el ejercicio del derecho de acceso que ofrecen los boletines estadísticos que mensualmente se publican en el Portal de Transparencia de la Administración General del Estado. También se consideran los datos agregados que publica el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) sobre la tramitación de las reclamaciones de tutela del derecho de acceso ejercido ante la AGE. Además, se ha realizado un análisis propio de la base de datos del programa de gestión de las solicitudes de acceso (GESAT2-ACCEDA)[10].

---

[5] Véanse la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, y la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público.

[6] A estos efectos, en noviembre de 2021 se constituyó un subgrupo de trabajo para el estudio de la reforma de la Ley de Transparencia en el marco de la actividad del *compromiso 1, Reforma del Marco Regulatorio* incluido en el IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024 que, finalmente, no vio la luz. El documento marco para la elaboración del V Plan de Gobierno Abierto, sometido a consulta pública del 1 al 31 de marzo de 2024, no incorpora específicamente ningún compromiso en este sentido.

[7] Desde el año 2018, el autor examina anualmente la litigiosidad administrativa y contencioso-administrativa en materia de transparencia y evalúa, a través de diferentes indicadores y variables, si la asignación al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de la responsabilidad de resolver las reclamaciones en esta materia está generando efectos positivos en la garantía del derecho de acceso. Entre las conclusiones de su último estudio (Martín Delgado, 2024, pp. 211-214), el autor señala el aumento de la tasa de litigiosidad en vía administrativa y contencioso-administrativa, así como el incremento de los incumplimientos de las resoluciones del CTBG.

[8] El autor lleva a cabo un detallado análisis de la evolución y caracterización del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, así como de los resultados de las solicitudes de información dirigidas a la AGE entre 2014 y 2021. Su principal aportación es la observación de que las causas de inadmisión tienen un amplio protagonismo en la falta de concesión del acceso, en comparación con la aplicación de los límites establecidos en el art. 14 de la LTAIBG.

[9] Su trabajo se centra en analizar y comparar los resultados de la gestión de las solicitudes de acceso por parte de las comunidades autónomas y el Estado durante el periodo 2014-2020, así como en comprobar la influencia de las variables político-institucionales en la gestión de dichas solicitudes. A partir de este análisis, el autor mantiene que la orientación ideológica de los gobiernos está relacionada con el grado de concesión del acceso a la información pública.

[10] La fuente señalada corresponde a la base de datos de la aplicación que se utiliza para gestionar los expedientes relativos a las solicitudes de acceso presentadas a través del Portal de Transparencia de la AGE. Esta base de datos procede de la anterior GESAT, la cual fue actualizada en el verano de 2022 para facilitar la comunicación con las plataformas más modernas y asegurar el cumplimiento

El ámbito temporal del estudio abarca desde el 10 de diciembre de 2014 –fecha en la que entraron en vigor las obligaciones en materia de transparencia en el ámbito de la AGE– hasta el 31 de diciembre de 2024, lo que permite evaluar la totalidad de los datos generados durante los primeros diez años de ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Desde la perspectiva del contenido material, el estudio se enfoca en las solicitudes de acceso gestionadas por la AGE, excluyendo, por tanto, las solicitudes de información de las comunidades autónomas y las Administraciones locales. Esta exclusión se justifica por la complejidad que implica su análisis, considerando factores como la inexistencia de bases de datos homogéneas que agrupen las solicitudes de las diferentes Administraciones territoriales y la disparidad normativa existente entre las comunidades autónomas en esta materia.

El trabajo realiza un análisis tanto cuantitativo como cualitativo de las principales cuestiones relacionadas con los resultados obtenidos en el ejercicio del derecho de acceso. Asimismo, se incluye la identificación de los aspectos más relevantes de la doctrina jurisprudencial derivada de los problemas de aplicación de la norma, lo que nos permite examinar la evolución y el grado de apertura en el acceso a la información pública que ha demostrado la AGE.

2. LA REGULACIÓN DE LOS LÍMITES AL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

La LTAIBG, en desarrollo del art. 105 b) de la Constitución española[11], reconoce el derecho de acceso a la información pública bajo un concepto amplio[12] y abierto, tanto desde el punto de vista subjetivo –reconoce este derecho «a todas las personas», que pueden, además, ponerlo en práctica sin necesidad de motivar su solicitud– como desde la perspectiva de su objeto[13]. Este derecho se ejercita a través de un procedimiento específicamente previsto para este fin, cuya regulación se encuentra en la sección 2.ª del capítulo III (arts. 17 a 22) de la LTAIBG.

Se trata, por tanto, de un derecho de configuración legal. Sin embargo, numerosos autores –como Sánchez de Diego (2010, p. 265), Blanes Climent (2014, pp. 199-210 y 653-654), Rey Martínez (2014) y Fernández Ramos (2017a, p. 188)– sostienen que es imprescindible reconocer expresamente el carácter fundamental del derecho de acceso a la información pública. A pesar de su amplio reconocimiento, este derecho está sujeto a ciertos límites destinados a salvaguardar otros valores y principios. Como señala Guichot Reina (2020a, p. 175), «una transparencia y un derecho de acceso a la información ilimitados serían incompatibles con la propia existencia del Estado y con la plenitud de los derechos constitucionales de las personas». Parte de estos límites se encuentra reflejada en la norma a través de las causas de inadmisión de las solicitudes y los límites previstos en los arts. 14 y 15 de la ley.

En relación con las primeras, el art. 18 de la LTAIBG establece una enumeración de cinco causas de inadmisión[14] por las que los sujetos obligados a suministrar información, mencionados en el art. 2.1 de la

---

pleno del marco jurídico aplicable. La solicitud de acceso para su obtención se presentó a través del procedimiento habilitado en el Portal de Transparencia y tuvo entrada en el registro del órgano competente para resolver el 7 de enero de 2025. Dentro del plazo establecido de un mes desde la solicitud, se concedió el acceso a través de un fichero en formato Excel con 75 463 registros, correspondientes a las solicitudes recibidas en el ámbito de la AGE desde diciembre de 2014 hasta el 31 de diciembre de 2024.

[11] Que 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».

[12] La configuración amplia de este derecho ha sido corroborada por la jurisprudencia española y así, el Tribunal Supremo, en su primera sentencia relativa a la LTAIBG, señala en su fundamento de derecho sexto que: «La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el art. 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el art. 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información», STS 1547/2017 de 16 de octubre, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. Tercera, FJ 6 (ECLI:ES:TS:2017:3530).

[13] El acceso recae sobre la información pública en los términos expresados en el art. 13 de la LTAIBG a cuyo tenor «se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones».

[14] Las causas de inadmisión están recogidas en el art. 18.1 de la Ley en los siguientes términos: «Se inadmitirían a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: a) Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general. b) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas. c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración. d) Dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente. e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley».

Ley, pueden inadmitir las solicitudes, siempre de forma motivada. La aplicación de estas causas implica la inexistencia de un pronunciamiento sobre el fondo del asunto y, por tanto, la inmediata finalización del procedimiento. No obstante, la consideración del derecho de acceso como una garantía expansiva exige «una necesaria interpretación restrictiva de las causas de inadmisión» (Fernández Salmerón y Sierra Rodríguez, 2019, p. 56) que, además, han sido formuladas como conceptos jurídicos indeterminados que deben ser resueltos «atendiendo a criterios de sentido común, en relación con el contexto en que se sitúa dicho concepto»[15].

Asimismo, en caso de concurrencia con otros posibles intereses con los que se pueda colisionar, entran en juego los límites previstos en el art. 14[16], a los que se suma el límite a la protección de datos personales regulado en el art. 15[17] de la Ley. Es importante destacar que la posibilidad de limitar el acceso no constituye una potestad discrecional de la Administración, dado que el derecho de acceso solo puede ser restringido en los casos y términos establecidos por la ley y, por ende, no operan cuando quien los invoca no acredita «que facilitar la información solicitada puede suponer perjuicio»[18].

A efectos de estructura, en este trabajo se seguirá la ordenación de límites propuesta por Martín Delgado (2024, pp. 163-164), que distingue entre «límites sustanciales (los recogidos en los arts. 14 y 15), límites formales (las causas de inadmisión del art. 18) y límites legales (la existencia de un régimen específico de acceso en aplicación de la D. A. 1.ª, que deriva en la no aplicación del procedimiento previsto en la LTBG)».

Es necesario diferenciar entre la inadmisión y los límites del derecho de acceso. Como señala Moretón Toquero (2014), el «efecto de la inadmisión resulta en la práctica limitador del derecho de acceso por cuanto lo excluye», si bien no debe entenderse como un límite en sí mismo, sino que es «un criterio delimitador del objeto del derecho de acceso». Resulta igualmente necesario señalar que la obligación de motivar la negativa al acceso –tanto por la aplicación de un límite como por la concurrencia de un supuesto de inadmisión– opera siempre, de modo que el silencio administrativo no puede ser utilizado por los sujetos públicos para «esquivar la necesidad de motivación» (Fernández Salmerón y Sierra Rodríguez, 2019, p. 63), estandarizándose como un medio para rechazar solicitudes.

Conforme a lo dispuesto en el art. 24 de la LTAIBG, las resoluciones, ya sean expresas o presuntas, son susceptibles de reclamación ante el CTBG[19], salvo en aquellos casos en que las comunidades autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de la Ley[20]. La resolución, que puede confirmarlas o conceder el acceso, solo será impugnable mediante recurso contencioso-administrativo, de acuerdo con el régimen general establecido por la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

La ausencia de modificaciones en el sistema judicial contencioso-administrativo para asegurar el respeto al derecho de acceso a la información pública ha suscitado críticas de diversos autores. Entre ellos, Blanes Climent (2019, p. 55) argumenta que, debido al retraso que acumula la jurisdicción contencioso-administrativa, «el actual sistema jurisdiccional es ineficaz para proteger el derecho de acceso a la información pública

---

[15] Tal y como se señala, entre otras, en la R 123/2015, de 16 de julio del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

[16] Son aquellos que se establecen ante la existencia de un perjuicio para: «a) La seguridad nacional. b) La defensa. c) Las relaciones exteriores. d) La seguridad pública. e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios. f) La igualdad de las partes en los procesos y la tutela judicial efectiva. g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control. h) Los intereses económicos y comerciales. i) La política económica y monetaria. j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial. k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión. l) La protección del medio ambiente». La aplicación de estos límites debe ser «justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección», atendiendo a las circunstancias del caso específico y «especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso».

[17] El art. 15.3 especifica que: «Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal».

[18] STS 1547/2017 de 16 de octubre, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. Tercera, FJ 6 (ECLI:ES:TS:2017:3530).

[19] El CTBG ha sido reconocido expresamente como Autoridad Administrativa Independiente en su nuevo Estatuto, aprobado por el Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, que contribuye a fortalecer la institución, dotándola de una estructura orgánica y de un régimen jurídico de funcionamiento más acorde con su naturaleza de Autoridad Administrativa Independiente.

[20] Respecto a las reclamaciones presentadas ante los órganos garantes, resulta interesante revisar el estudio presentado en el informe anual de transparencia 2024 del Comisionado de Transparencia de Canarias. Este informe ofrece el número de reclamaciones por derecho de acceso a la información pública registradas en los diversos órganos de garantía de la transparencia en la totalidad de las comunidades autónomas desde 2015 hasta 2023, junto con sus correspondientes ratios. En el último año analizado (2023), las tres comunidades autónomas que han registrado las mayores tasas de reclamación ante el CTBG o, en su caso, ante el correspondiente órgano garante de su comunidad autónoma, son Canarias con un 29,1 %, Castilla y León con un 21,7 % y Cataluña con un 16,8 %. En contraste, las comunidades autónomas con los porcentajes más bajos son el País Vasco con un 6 %, Baleares con un 6,5 % y Aragón con un 6,6 %. Disponible en: https://transparenciacanarias.org/wp-content/uploads/2025/07/INFORME-ANUAL-COMISIONADO-TRANSPARENCIA-2024.pdf

y exigir la transparencia de las instituciones públicas». En este contexto, se comparte la opinión de Martín Delgado (2024, p. 212) sobre la necesidad de establecer «un procedimiento específico en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa para tramitar con carácter preferente y sumario los recursos administrativos en el sector de la transparencia».

3. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO Y SU REFLEJO EN LAS ESTADÍSTICAS DE LA AGE

De acuerdo con el art. 20.4 de la LTAIBG, en el procedimiento del ejercicio del derecho de acceso, una vez transcurrido el plazo «sin que se haya dictado y notificado resolución expresa, se entenderá que la solicitud ha sido desestimada». Esto implica que se establece el silencio negativo, como excepción al régimen general[21], para aquellas solicitudes que no sean contestadas en el plazo establecido, que es de un mes ampliable por otro más en el caso de que el volumen o la complejidad de la información solicitada lo hagan necesario (ex art. 20.1 de la Ley).

El carácter desestimatorio del silencio ha sido y continúa siendo uno de los aspectos más controvertidos en el régimen jurídico de la LTAIBG. Durante el trámite de consulta pública electrónica del anteproyecto, numerosos participantes expresaron su desacuerdo con la opción del silencio negativo[22]. Tras la aprobación de la ley, persiste la falta de consenso en la doctrina respecto a la naturaleza que debería asumir el silencio administrativo.

Por un lado, se ha sostenido que el silencio negativo «difícilmente se compadece con el espíritu de una Ley de Transparencia en el marco del art. 105 b) de la Constitución» (Ballesteros Moffa, 2014). Numerosos autores se han posicionado a favor del establecimiento del carácter estimatorio del silencio (véanse, entre otros, De la Nuez Sánchez-Cascado y Tarín Quirós, 2014, p. 67; Almonacid Lamelas, 2014, pp. 186-188; o Blanes Climent, 2014, pp. 283-289 y 656-657) y de la necesidad de acometer la reforma de la LTAIBG, lo que fomentaría que «la no respuesta sea algo más que extraordinario y no tan común como es ahora» (Sierra Rodríguez, 2019).

Además, la Ley ha establecido un mecanismo de silencio negativo ante la falta de resolución expresa tras presentar una reclamación ante el Consejo de Transparencia (ex art. 24.4). Esto da lugar a la posibilidad de enfrentar lo que se ha denominado «un doble silencio» (Cotino Hueso, 2014, p. 256). El uso excesivo del silencio podría privar a los solicitantes no solo de su derecho a acceder a la información pública, sino también de conocer los motivos por los cuales se podría denegar dicho acceso, lo que podría «dar al traste literalmente con el derecho de acceso» (Piñar Mañas, 2014, p. 13).

Precisamente, la Proposición de Ley Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de los Denunciantes, que finalmente caducó, planteaba modificaciones de calado sobre el derecho de acceso a la información pública, incluyendo el cambio en la interpretación del silencio. Esta propuesta suscitó diversas reservas, algunas de las cuales fueron manifestadas tanto en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso[23] como a través de las enmiendas presentadas por varios grupos parlamentarios[24].

---

[21] Conforme al art. 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado para entenderla estimada por silencio administrativo. No obstante, esta disposición contempla como excepciones determinados supuestos especificados en el mismo artículo, así como aquellos casos en los que una norma con rango de ley o una norma del derecho de la Unión Europea o de derecho internacional aplicable en España dispongan lo contrario.

[22] El Consejo de Estado abordó este debate en su Dictamen 707/2012 al anteproyecto de ley, afirmando que no compartía la objeción al silencio negativo. Argumentó que «la solución que el anteproyecto adoptó en este punto resulta lógica y adecuada a Derecho», ya que responde al «especial objeto sobre el que se proyecta el derecho de acceso» –cuyo ejercicio puede entrar en conflicto con otros derechos e intereses–, recordando que el art. 43 de la Ley 30/1992 permite que una norma con rango de ley determine el silencio negativo siempre que existan «razones imperiosas de interés general».

[23] Véase la intervención de Amorós Dorda, subdirector general de Transparencia y Buen Gobierno del CTBG, quien afirmó que la aplicación del silencio positivo en las CC. AA. que lo han adoptado ha generado «problemas de inoperancia práctica». Esta situación se produce porque, aunque se reconoce el derecho, «la Administración no facilita la información». Por su parte, Medina Guerrero, director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, destacó que con el silencio positivo «no se gana nada a efectos prácticos y se introducen dificultades que pueden ser notables» dado que, con frecuencia, la información solicitada puede afectar a los intereses o derechos de terceros. Estas intervenciones fueron registradas en los diarios de sesiones del Congreso de los Diputados, de las Comisiones núm. 362, del 8 de noviembre de 2017 https://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/CO/DSCD-12-CO-362.PDF, y núm. 348, del 25 de octubre de 2017 https://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/CO/DSCD-12-CO-348.PDF, respectivamente.

[24] En concreto, las enmiendas presentadas por los Grupos Parlamentarios Vasco (núm. 206) y Popular (núm. 327) que, justificadas bajo los argumentos de mejora técnica y mejora técnica y jurídica, respectivamente, propusieron la supresión de la disposición final 4.9, que contemplaba el silencio positivo (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 33-4, 19 de diciembre de 2017 https://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-33-4.PDF).

Por otro lado, una parte de la doctrina ha defendido la validez del silencio negativo ante la falta de resolución en plazo de las solicitudes de acceso (entre otros, Guichot Reina, 2017, p. 27; Cotino Hueso, 2018, p. 267, y Barrero Rodríguez, 2014, pp. 231-234). Se destaca que, en el ámbito del derecho comparado, el criterio generalizado es el del silencio desestimatorio (Guichot Reina, 2014, p. 105; Fernández Ramos, 2017b, p. 47). Además, cuando la información afecta a alguno de los límites establecidos en los arts. 14 y 15 de la LTAIBG o a derechos o intereses de terceros, «será imprescindible una labor de ponderación», lo que imposibilita entender estimada por silencio la solicitud. Finalmente, sin un acceso concreto, el silencio positivo carece de utilidad, de tal modo que, «en última instancia, siempre sería necesario volver a requerir al órgano (in)actuante que conceda acceso a la información en coherencia con la solicitud estimada presuntamente» (Martín Delgado, 2019, p. 133).

En lo que respecta a la regulación de los efectos del silencio administrativo en el ámbito autonómico, la mayoría de las leyes de transparencia hacen una remisión expresa a la norma básica estatal o la reproducen[25]. Actualmente, solo las leyes de las comunidades autónomas de Cataluña y Navarra otorgan un carácter estimatorio a la falta de respuesta por parte de la Administración. Asimismo, la Comunidad Autónoma de Aragón también optó por el silencio positivo, ya que el art. 31.2 de su ley de transparencia confería un sentido estimatorio al silencio administrativo. Sin embargo, el Tribunal Constitucional, en su STC 104/2018, de 4 de octubre, declaró inconstitucional el apartado segundo de dicho artículo por invadir competencias estatales, considerando que los efectos positivos otorgados por la regulación autonómica contradecían el sentido negativo establecido en el art. 20.4 de la LTAIBG.

A pesar de esta sentencia, hemos observado una modificación posterior de la ley de transparencia de Navarra, cuya redacción inicial contemplaba el silencio como estimatorio. Tras su modificación, ha mantenido el criterio de considerar el silencio como positivo, sin ajustarse a la STC. En contraste, la Comunidad Autónoma de Valencia, cuya primera ley de transparencia atribuía al silencio un carácter estimatorio, ha cambiado su interpretación en la nueva ley aprobada en 2022, alineándose así con la doctrina de la STC 104/2018.

En cualquier caso, como señala Barrero Rodríguez (2020, p. 666), «el debate quizás deba situarse no tanto en la atribución de un sentido negativo a la falta de respuesta por la Administración, cuanto en el posible uso abusivo que pueda hacerse de esta institución "como estrategia para ganar tiempo" y la consiguiente necesidad de articular mecanismos que la fuercen a resolver en el plazo previsto»[26]. Ahora bien, para que los órganos gestores puedan resolver en plazo, es fundamental que dispongan de los recursos humanos y materiales adecuados.

Esta cuestión es de suma importancia, especialmente considerando el elevado número de solicitudes de información presentadas ante la AGE que han sido desestimadas por silencio administrativo. En este contexto, es esencial poner de manifiesto que los datos sobre los resultados de las solicitudes de información, tal como se reflejan en el Boletín Estadístico del Portal de Transparencia de la AGE, se limitan a los expedientes finalizados y no incluyen, como señala Sierra Rodríguez (2021, pp. 47-48), aquellas solicitudes clasificadas como incursas en silencio administrativo.

Asimismo, es pertinente mencionar las críticas de Martín Delgado (2024, pp. 166 y ss.) respecto a la metodología empleada para contabilizar las solicitudes finalizadas. Este autor argumenta que los datos se registran de una manera que parece más favorable al acceso, cuando, en realidad, puede haber una primera denegación, inadmisión o situación de silencio administrativo que finalmente se corrige, quedando registrado únicamente el último acto que se produce respecto a la solicitud. En otras palabras, una petición que pudo haber sido inicialmente rechazada o estar en silencio administrativo, y que, tras una reclamación ante el CTBG, se conceda el acceso, quedaría clasificada como una solicitud exitosa a efectos estadísticos.

De acuerdo con la información proporcionada por el Portal de Transparencia de la AGE, hasta el 31 de diciembre de 2024, del total de 82 314 solicitudes registradas, solo en 2256 de ellas se había producido silencio, lo que representa un 2,7 %. Sin embargo, un análisis de las tablas publicadas por el CTBG, correspondiente a la Subdirección General de Reclamaciones de ámbito estatal y centrado exclusivamente en los casos de reclamaciones resueltas por el Consejo frente a una desestimación presunta, pone de manifiesto la inexactitud

[25] En este contexto, es pertinente citar a Martín Rebollo (2017, p. 334), quien sugiere que es preferible redactar los textos con remisión expresa –pero sin reproducción– a la normativa estatal básica. Este enfoque, según su perspectiva, ayudaría a evitar confusiones y a garantizar una mayor seguridad jurídica. Además, destaca que el Tribunal Constitucional se ha mostrado contrario a la reproducción de preceptos de leyes estatales en la normativa autonómica.

[26] A este respecto, no debe pasarse por alto que la LTAIBG ha incorporado en su art. 20.6 un factor de presión, estableciendo que el incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo tiene la consideración de infracción grave de carácter disciplinario. Sin embargo, esto no parece impedir que, en la práctica, el silencio se esté utilizando de manera distorsionada como un mecanismo de desestimación.

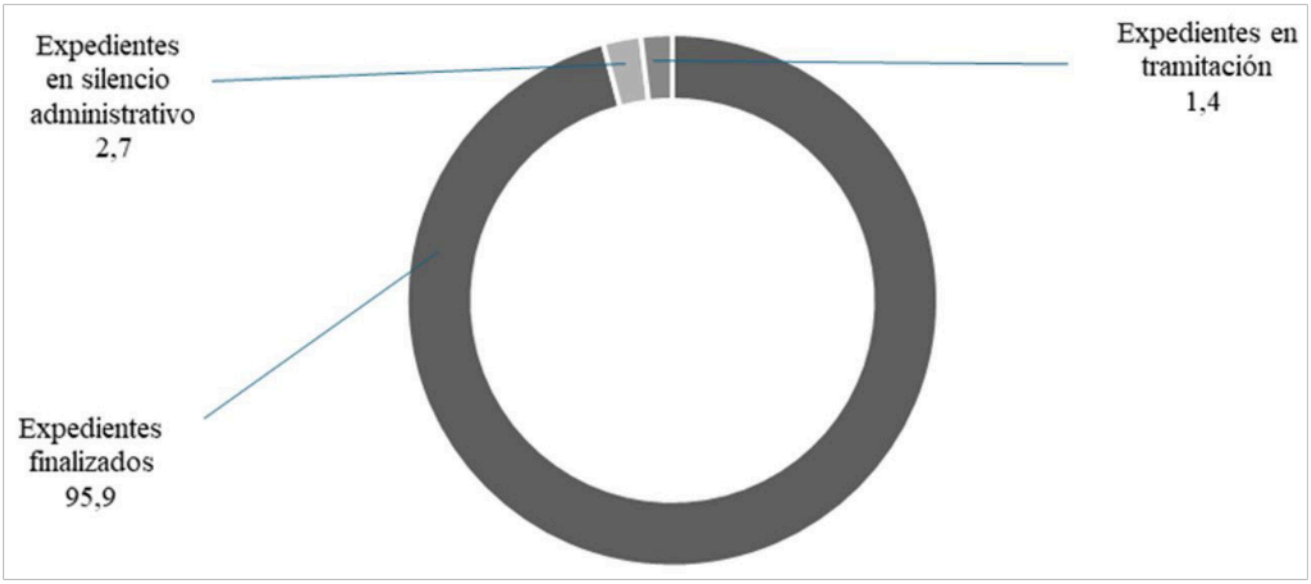
de esta cifra[27]. Al considerar únicamente el periodo de 2019 a 2024, la cantidad de reclamaciones resueltas supera ampliamente esta cifra. En efecto, en 2024 se han resuelto 643 reclamaciones interpuestas por esta causa como motivo principal; en 2023 fueron 389; en 2022, 336; en 2021, 378; en 2020, 410; y en 2019, 357.

Además de las discrepancias identificadas en los datos oficiales, es fundamental destacar el impacto del silencio administrativo en las reclamaciones presentadas ante el CTBG. En 2024, el porcentaje de reclamaciones asociadas a solicitudes desestimadas por aplicación del silencio administrativo alcanzó el 42,0 % del total de reclamaciones tramitadas por esta institución[28]. A esto se suma que la tasa acumulada de litigiosidad en la vía administrativa representa únicamente el 11,0 %[29] de las solicitudes presentadas ante la AGE. Esto sugiere que la mayoría de las resoluciones que concluyen en inadmisión, desestimación total o parcial o silencio no son objeto de recurso. Por lo tanto, es probable que los casos de desestimación presunta sean considerablemente más numerosos. Así, se puede concluir, como señala Martín Delgado (2024, p. 169), que «la no respuesta en plazo a la solicitud de acceso es la principal debilidad del sistema desde la perspectiva de la configuración de la transparencia pasiva (quizás sea este el significado de la expresión…)».

4. ESTADO DE TRAMITACIÓN DE LAS SOLICITUDES Y PANORAMA DE TERMINACIÓN

El Portal de Transparencia ofrece información sobre el estado de tramitación de las solicitudes de acceso a la información presentadas, clasificándolas en expedientes finalizados, en tramitación y en silencio administrativo. De las 82 314 solicitudes presentadas hasta el 31 de diciembre de 2024, un 95,9 %, es decir, 78 895 solicitudes, corresponden a expedientes finalizados. Las solicitudes en tramitación suman 1163, lo que representa un 1,4 %; mientras que 2256 solicitudes se clasifican como expedientes en silencio administrativo, equivalentes al 2,7 % del total (gráfico 1).

GRÁFICO 1. ESTADO DE TRAMITACIÓN DE LAS SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA AGE PRESENTADAS HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2024 (%)



Fuente: elaboración propia a partir del Boletín Estadístico del Portal de Transparencia de la AGE. Diciembre de 2024.

[27] Es notable que el CTBG, a diferencia de lo que había hecho en sus memorias anuales desde 2017, haya optado por no incluir referencias a los datos oficiales del Portal de Transparencia. A partir de 2020, las memorias del CTBG presentan información sobre las reclamaciones relacionadas con las desestimaciones presuntas, fundamentándose en los datos que el propio CTBG posee.

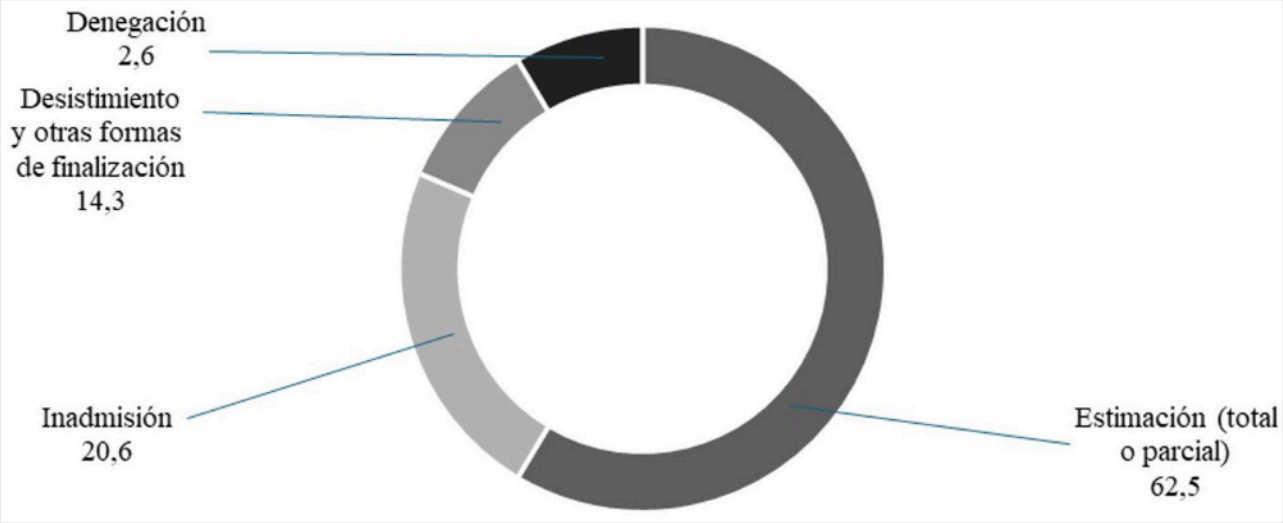
[28] El análisis de las tablas correspondientes a la Subdirección General de Reclamaciones de ámbito estatal del CTBG indica que este porcentaje representa el segundo nivel más alto registrado en toda la serie histórica. El porcentaje más elevado se produjo en el año 2020, alcanzando un 45,9 %.

[29] Este porcentaje se calcula considerando el número de reclamaciones frente a resoluciones de la AGE que se han presentado ante el CTBG, en relación con el total de solicitudes de información realizadas a la AGE.

Un aspecto fundamental en el análisis del ejercicio del derecho de acceso a la información es el resultado de las solicitudes finalizadas. Este examen proporciona una comprensión más profunda de este derecho, revelando el nivel de aceptación de las solicitudes, las principales barreras para el acceso y, en consecuencia, el grado de apertura de la AGE. Los resultados de las solicitudes finalizadas pueden clasificarse en función de si se concede el acceso a la información o si existen circunstancias que impiden su entrega. Es importante recordar al lector que, en muchos casos, una primera denegación, inadmisión o situación de silencio administrativo puede ser rectificada al ser reclamada ante el CTBG, resultando finalmente categorizada en el *Boletín Estadístico del Portal de Transparencia* como solicitud concedida, a efectos estadísticos.

Partiendo de esta premisa y tomando como referencia los expedientes finalizados hasta el 31 de diciembre de 2024, se observa que las resoluciones que conllevan el acceso total o parcial a la información constituyen el 62,5 % del total, lo que equivale a 49 275 casos. El 37,5 % restante, correspondiente a 29 620 casos, se refiere a categorías en las que no se proporciona la información, ya sea por inadmisión (20,6 %), denegación (2,6 %) o desistimiento junto con otras formas de finalización (14,3 %) (gráfico 2).

GRÁFICO 2. RESULTADO DE LAS SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA AGE FINALIZADAS HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2024 (%)



Fuente: elaboración propia a partir del Boletín Estadístico del Portal de Transparencia de la AGE. Diciembre de 2024.

Es crucial matizar los datos relacionados con la concesión de la información. Solo se considera que hay una plena satisfacción de la demanda de información cuando se otorga una concesión total. En este contexto, y como se detalla en la tabla 1, las estimaciones parciales, debido a la aplicación de los supuestos previstos en los arts. 14.1, 15 y 18.1, representan el 7,6 %[30], mientras que las estimaciones parciales basadas en otros supuestos distintos ascienden al 1,2 %[31]. En consecuencia, la tasa de estimación total de la información se reduce al 53,7 % (42 381 casos), lo que eleva al 46,3 % (36 514 casos) el porcentaje de solicitudes finalizadas en las que no se proporciona toda o parte de la información.

En los siguientes epígrafes se analizará la aplicación de los principales límites formales, legales y sustanciales al derecho de acceso. Por lo tanto, es necesario mencionar aquí la importancia del desistimiento y otras formas de finalización, ya que afectan al 14,3 % de las solicitudes finalizadas. El desistimiento abarca tanto los casos en los que el solicitante lo pide de manera voluntaria como aquellos en

[30] Estos artículos hacen referencia a la aplicación de límites al derecho de acceso, protección de datos e incursión de la información solicitada en causas de inadmisión.

[31] Incluyen la concesión con oposición de terceros, concesiones por resolución del CTBG, concesiones por resolución del CTBG con oposición de terceros, concesiones parciales por resolución CTBG, concesiones parciales por la D. A. 1.ª (solicitudes de información de interesados en un procedimiento administrativo en curso sobre documentos que se integren en el mismo o con un régimen específico de acceso a la información) y concesiones en aplicación del art. 22.3 (información ya publicada).

los que no atiende a una solicitud de subsanación; en este último caso se le tendrá por desistido, concluyendo así el procedimiento con archivo de las actuaciones, sin perjuicio de su derecho a presentar una nueva solicitud. En la categoría de otras formas de finalización se incluyen las solicitudes que concluyen en aplicación del art. 19.1 de la Ley, en las que se remite la solicitud a la Administración competente fuera del ámbito de la AGE, así como en aplicación del art. 19.4 de la Ley, para los casos en los que la información haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro sujeto fuera del ámbito de la AGE.

Tabla 1. Resultado detallado de las solicitudes de acceso a la información de la AGE finalizadas hasta el 31 de diciembre de 2024

Resultado de las solicitudes	N.º Solicitudes	%
Estimación total	42 381	53,7
No concesión o concesión parcial	36 514	46,3
*Inadmisión (*art. 18.1 y D. A. 1.ª*)*	*16 250*	*20,6*
*Denegación (*arts. 14.1 y 15*)*	*2060*	*2,6*
Desistimiento y otras formas de finalización	*11 310*	*14,3*
*Estimación parcial (*arts. 14.1, 15 y 18.1*)*	*5943*	*7,6*
*Estimación parcial (*otros supuestos*)*	*951*	*1,2*
Total	**78 895**	**100,0**

Fuente: elaboración propia a partir del Boletín Estadístico del Portal de Transparencia de la AGE. Diciembre de 2024.

5. INADMISIÓN POR APLICACIÓN DE LÍMITES FORMALES Y LEGALES

Como se ha indicado previamente, un 20,6 % de las solicitudes finalizadas, lo que equivale a 16 250 casos, han sido completamente inadmitidas. Este ha sido el principal motivo de finalización sin la concesión total de la información durante la primera década de ejercicio del derecho de acceso. La cifra total de inadmisiones reportadas por el Portal de Transparencia de la AGE se fundamenta en cuatro supuestos distintos: las cinco causas específicas de inadmisión establecidas en el art. 18.1 de la Ley; las solicitudes de interesados en procedimientos administrativos en curso, conforme a la disposición adicional 1.ª 1; las solicitudes de información que se rigen por un régimen específico de acceso a la información, según la disposición adicional 1.ª 2; y una categoría adicional denominada «otros», que incluye inadmisiones derivadas de la existencia de un procedimiento judicial, inadmisiones conforme al art. 13 (no se solicita información pública) y otras inadmisiones.

Atendiendo a cada uno de los supuestos de inadmisión, el análisis de los datos presentados en el *Boletín Estadístico del Portal de Transparencia* (tabla 2) revela que, a 31 de diciembre de 2024, el supuesto más frecuente de inadmisión es la existencia de un régimen especial de acceso a la información pública –D. A. 1.ª 2– que representa el 19,6 % del total de inadmisiones. Muy cerca se encuentra la inadmisión de las solicitudes dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente, con un 19,4 %.

Con porcentajes del 14,8, 11,5 y 10,3 % se identifican las causas relativas a solicitudes manifiestamente repetitivas o que tienen un carácter abusivo, la inadmisión por aplicación de la D. A. 1.ª 1 ante solicitudes de interesados en procedimientos administrativos en curso y la inadmisión de las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración. Además, con un porcentaje notablemente menor, se encuentran las inadmisiones respecto a la información que esté en curso de elaboración o de publicación general (8,6 %), la concurrencia de varias de las causas previstas en el art. 18.1 (6,5 %), otras causas de inadmisión como procedimiento judicial, inadmisión por el art. 13 y otras inadmisiones (5,9 %), así como la información de carácter auxiliar o de apoyo (3,4 %).

Tabla 2. Motivos de inadmisión de solicitudes de la AGE finalizadas hasta el 31 de diciembre de 2024

Inadmisiones por causa	N.º Solicitudes	%
Causas de inadmisión, art. 18	10 247	63
Art. 18.1.a). Información en curso de elaboración o publicación general	*1398*	*8,6*
Art. 18.1.b). Información de carácter auxiliar o de apoyo	*559*	*3,4*
Art. 18.1.c). Información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración	*1676*	*10,3*
Art. 18.1.d). Dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información y se desconozca al competente	*3154*	*19,4*
Art. 18.1.e). Solicitudes manifiestamente repetitivas o que tengan un carácter abusivo	*2403*	*14,8*
Art. 18.1. Concurrencia de varias causas	*1057*	*6,5*
Disposición adicional 1.ª	5043	31,1
D. A. 1.ª 1. Interesados en procedimientos administrativos en curso	*1863*	*11,5*
D. A. 1.ª 2. Régimen específico de acceso	*3180*	*19,6*
Otros (procedimiento judicial, art. 13 y otras inadmisiones)	960	5,9
Total	**16 250**	**100,0**

Fuente: elaboración propia a partir del Boletín Estadístico del Portal de Transparencia de la AGE. Diciembre de 2024.

Estas cifras no incluyen los expedientes de resoluciones en los que la inadmisión ha resultado en la no entrega de parte de la información solicitada. Este aspecto es particularmente relevante, ya que, según se detalla en la tabla 3, la inadmisión es responsable de la mayoría de las concesiones parciales. De las 6894 solicitudes que resultaron en concesiones parciales, un 61,7 % están afectadas por la inadmisión, conforme a los supuestos previstos en el art. 18.1 y en la D. A. 1.ª LTAIBG.

Tabla 3. Supuestos que dan lugar a estimación parcial de las solicitudes de la AGE finalizadas hasta el 31 de diciembre de 2024

Tipo de estimación parcial	N.º Solicitudes	%
Estimación parcial por inadmisión	4251	61,7
Art. 18.1	*4039*	*58,6*
D. A. 1.ª	*212*	*3,1*
Estimación parcial art. 14.1	1346	*19,5*
Estimación parcial art. 15	558	*8,1*
Estimación parcial (oposición terceros, resolución CTBG, información ya publicada)	739	*10,7*
Total	**6894**	**100,0**

Fuente: elaboración propia a partir del Boletín Estadístico del Portal de Transparencia de la AGE. Diciembre de 2024.

Al considerar estas cifras en el contexto global de las solicitudes finalizadas, se observa que las inadmisiones que resultan en un acceso parcial a la información representan el 5,4 % de los expedientes finalizados,

lo que equivale a 4251 casos. Esta cifra debe sumarse al total de solicitudes completamente inadmitidas, que asciende a 16250. En consecuencia, el número total de peticiones afectadas por los supuestos de inadmisión alcanza las 20501 solicitudes, lo que representa un 26,0 % del total de solicitudes finalizadas. Esto implica que más de una de cada cuatro solicitudes no será plenamente satisfecha o será solo parcialmente atendida debido a motivos de inadmisión.

En cuanto a las reclamaciones presentadas ante el CTBG respecto a estas solicitudes, del análisis de las tablas correspondientes a la Subdirección General de Reclamaciones de ámbito estatal del CTBG se desprende que, en el año 2024, el porcentaje de reclamaciones vinculadas a supuestos de inadmisión, conforme a las causas estipuladas en el art. 18.1 y en la disposición adicional 1.ª de la Ley, alcanzó el 18,8 % del total de reclamaciones gestionadas por esta institución. De estas, el 51,0 % fue estimada total o parcialmente por el Consejo. En los años 2023 y 2022, los porcentajes de reclamaciones relacionadas con solicitudes desestimadas por inadmisión fueron del 17,7 y 15,8 %, respectivamente. De estas reclamaciones, el 60,3 % y el 58,6 % fueron finalmente estimadas, total o parcialmente, lo que indica que más de la mitad de las desestimaciones por estas causas han sido corregidas por el Consejo.

Las elevadas tasas de éxito de las impugnaciones ante el CTBG en relación con estas resoluciones desestimatorias sugieren que la aplicación de las causas de inadmisión, establecidas en el art. 18.1 y en la disposición adicional 1.ª de la LTAIBG, podría ser desproporcionada o inapropiada en su implementación por parte de los órganos responsables de suministrar la información.

En los siguientes apartados, se llevará a cabo un análisis exhaustivo de los principales supuestos que han conducido a la inadmisión total o parcial de las solicitudes presentadas durante la primera década de aplicación de la LTAIBG. Este estudio se abordará desde dos perspectivas: la aplicación de límites formales, de acuerdo con las causas de inadmisión establecidas en el art. 18.1, y la aplicación de límites legales, conforme a lo dispuesto en la D. A. 1.ª de la LTAIBG.

5.1. Límites formales: causas del art. 18.1

Como se ha señalado, según los datos proporcionados por el Portal de Transparencia de la AGE, el 20,6 % del total de las solicitudes finalizadas hasta el 31 de diciembre de 2024 fue objeto de inadmisión total, mientras que el 5,4 % obtuvo una estimación parcial en lugar de total, debido a la inadmisión. De estos porcentajes, los supuestos establecidos en el art. 18.1 de la LTAIBG –límites formales– representan el 13,0 % de las inadmisiones totales[32] y el 5,1 % de las inadmisiones que resultaron en concesiones parciales[33].

Para realizar un análisis exhaustivo sobre la aplicación de estos supuestos de inadmisión es fundamental examinar la distribución de las inadmisiones totales y parciales en función de cada una de las causas específicas establecidas en el art. 18.1. En este sentido, el Portal de Transparencia de la AGE proporciona información diferenciada sobre las inadmisiones totales, desglosada según cada una de las causas contempladas en dicho artículo. Sin embargo, las cifras presentadas en el *Boletín Estadístico* de dicho portal no detallan las solicitudes finalizadas en concesiones parciales y no totales de acuerdo con cada uno de los supuestos mencionados. En contraste, la explotación de la base de datos GESAT2-ACCEDA permite llevar a cabo un análisis pormenorizado de estos casos, facilitando así una comprensión más precisa de la relevancia global de cada uno de estos supuestos de inadmisión.

El análisis de los datos sobre la inadmisión total y parcial de solicitudes, conforme al art. 18.1 de la LTAIBG, se presenta en la tabla 4. La causa más común de inadmisión total es que las solicitudes se dirijan a un órgano que no posee la información solicitada y se desconozca al competente (art. 18.1.d), representando el 30,8 % de estas inadmisiones. Por otro lado, la explotación de la base de datos GESAT2-ACCEDA indica que la causa más común de inadmisión utilizada para justificar las concesiones parciales –con un 34,5 % de los casos– se relaciona con la información que requiere previa elaboración para su divulgación (art. 18.1.c).

Al considerar conjuntamente las inadmisiones totales y aquellas que resultaron en concesiones parciales, se observa que la causa más comúnmente invocada es la del art. 18.1.d), que representa el 30,3 % de las solicitudes inadmitidas por los motivos del art. 18.1. Le sigue la causa prevista en el art. 18.1.c), que

[32] El resto de las inadmisiones totales se compone de los supuestos de inadmisión por aplicación de la D. A. 1.ª (6,4 %) y otras causas de inadmisión, como procedimientos judiciales, inadmisiones por el art. 13 y otras inadmisiones (1,2 %).

[33] El 0,3 % restante, que completa el 5,4 %, corresponde a inadmisiones por aplicación de la D. A. 1.ª.

constituye el 21,3 %. Dado que ambos supuestos de inadmisión son recurrentes, es pertinente realizar ciertas consideraciones al respecto.

Tabla 4. Distribución de las inadmisiones totales y parciales según motivos art. 18.1

	Solicitudes inadmitidas totalmente		Solicitudes inadmitidas parcialmente		Solicitudes inadmitidas total y parcialmente	
Inadmisiones por causa	**N.º**	**%**	**N.º**	**%**	**N.º**	**%**
Art. 18.1.a) Información curso elaboración o publicación general	1398	13,6	485	12,7	1883	13,4
Art. 18.1.b) Información de carácter auxiliar o de apoyo	559	5,4	244	6,4	803	5,7
Art. 18.1.c) Información que requiere previa elaboración para su divulgación	1676	16,4	1316	34,5	2992	21,3
Art. 18.1.d) Dirigida a un órgano que no dispone de información y desconoce competente	3154	30,8	1113	29,2	4267	30,3
Art. 18.1.e) Manifiestamente repetitiva o de carácter abusivo	2403	23,5	328	8,5	2731	19,4
Art. 18.1 Concurrencia de varias causas	1057	10,3	331	8,7	1388	9,9
Total	**10 247**	**100,0**	**3817**	**100,0**	**14 064**	**100,0**

Fuente: elaboración propia a partir del Boletín Estadístico del Portal de Transparencia de la AGE y de la base de datos de la aplicación GESAT2-ACCEDA. Diciembre de 2024.

De acuerdo con lo dispuesto en el art. 18.1.d) de la LTAIBG, cabe inadmitir aquellas solicitudes de información dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca al competente. En tal caso, conforme al segundo apartado del precepto, se debe «indicar en la resolución el órgano que, a su juicio, es competente para conocer de la solicitud».

Hasta la fecha, el CTBG no ha dictado ningún criterio interpretativo sobre esta causa de inadmisión[34]. En sus resoluciones ha indicado que el art. 18.1.d) debe interpretarse en conjunto con el art. 19.1 de la misma ley, que establece que si la solicitud se refiere a información que «no obre en poder del sujeto al que se dirige, éste la remitirá al competente, si lo conociera, e informará de esta circunstancia al solicitante». Sin embargo, esta interpretación conjunta presenta ciertas dificultades.

La doctrina ha señalado el carácter contradictorio de ambos preceptos (véanse, entre otros, Fernández Ramos y Pérez Monguió, 2014, p. 225, o Rams Ramos, 2016, pp. 16-17), y el propio CTBG ha reconocido que «puede alegarse cierta contradicción entre la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1.d) y el acto de trámite del art. 19.1»[35]. No obstante, su postura es clara: una solicitud solo podrá ser inadmitida en supuestos de claro desconocimiento del organismo competente por parte del requerido para ofrecer la información; si se conoce, deberá remitírsela, informando de esta circunstancia al solicitante, en cumplimiento de lo establecido en el art. 19.1 de la propia ley[36]. Esta interpretación ha sido respaldada por el Tribunal Supremo en la Sentencia 306/2020, de 3 de marzo[37], que indica que, en los casos de

[34] Los criterios interpretativos del CTBG tienen un valor particular, ya que sintetizan la interpretación de la entidad sobre diversos aspectos de la LTAIBG. Aunque se han dictado criterios interpretativos para la mayoría de las causas de inadmisión, se considera que todas las causas deberían ser concretadas a través de estos criterios y revisadas para alinearlas con la jurisprudencia y la doctrina más actualizada del Consejo. En este sentido, su presidente anunció, durante la sesión de la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno celebrada en diciembre de 2024, que uno de los proyectos programados para 2025 consistiría en la revisión de estos criterios.

[35] Por ejemplo, en sus RR 117/18, de 1 de junio y 357/2018, de 6 de septiembre.

[36] Como expresan, entre muchas otras, las RR 16/2024, de 9 de enero, 38/2024, de 15 de enero, 395/2024, de 8 de abril, y 999/2024, de 9 de septiembre.

[37] ECLI:ES:TS:2020:810.

desconocimiento del órgano competente, «el órgano que acuerda la inadmisión "deberá indicar" el órgano que "a su juicio" es competente», señalando que «basta con aventurar una conclusión lógica sobre qué órgano sea el competente» (FJ 7).

Sin embargo, es posible sostener que esta cuestión no está completamente resuelta, ya que persiste el problema de no exigir una actitud proactiva para identificar al poseedor de la información, lo que, sin duda, podría minimizar la aplicación de esta causa de inadmisión. Como señala Barrero Rodríguez (2020, p. 606), deberíamos estar «ante un motivo de inadmisión de muy escasa aplicación en la medida en que lo normal será que quien recibe la solicitud conozca quién posee la información o pueda averiguarlo». No obstante, en la práctica, se observa lo contrario; como se mencionó anteriormente, esta es la causa que genera el mayor número de inadmisiones, dado que tres de cada diez solicitudes inadmitidas, ya sea total o parcialmente (un 30,3 % de los casos), se deben a esta razón.

La segunda causa de inadmisión más frecuentemente invocada se regula en el art. 18.1.c) y se refiere a solicitudes «relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración». Según Fernández Salmerón y Sierra Rodríguez (2019, p. 66), este supuesto de inadmisión constituye «una especie de *comodín* para aquellos que pretenden esquivar el otorgamiento del acceso».

El problema fundamental asociado a la necesidad de reelaboración de información radica en la correcta interpretación de las circunstancias que justifican su existencia, convirtiendo el presupuesto de hecho del art. 18.1.c) en uno de los aspectos más debatidos de la ley. El CTBG dictó tempranamente un criterio interpretativo sobre esta causa de inadmisión[38] y, en sus resoluciones iniciales, generalmente identifica la acción de reelaboración no tanto por la necesidad de obtener información de diferentes fuentes, sino en función de las tareas que debe realizar el sujeto encargado de atenderla. Así, la existencia de una labor de tal naturaleza va a concretarse en la necesidad, a partir de los datos disponibles, de producir ex profeso la información, lo que implica la elaboración de un informe «específico»[39] o «ad hoc»[40] que atienda la solicitud planteada.

Esta interpretación se verá respaldada por la primera sentencia del Tribunal Supremo sobre esta materia, la STS 1547/2017, de 16 de octubre[41], que sostiene que concurre el presupuesto de hecho del art. 18.1.c) de la LTAIPBG, cuando la respuesta a la petición de acceso exige someter a un «tratamiento previo» la información de la que se dispone. Esta interpretación se consolidará en la doctrina del CTBG, que llevará a cabo una valoración atenta a las circunstancias particulares, como se evidencia en aquellas resoluciones que aceptan la aplicación del art. 18.1.c) de la LTAIPBG en supuestos en los que la información que ha de manejarse se encuentra en una fuente única[42], o que la rechazan en casos donde debe extraerse de soportes diversos[43].

En el año 2020, el Tribunal Supremo se pronuncia nuevamente sobre la acción previa de reelaboración como causa de inadmisión en su Sentencia 306/2020, de 3 de marzo de 2020[44], seguida de las Sentencias 454/2021, de 25 de marzo[45], y 670/2022, de 2 de junio[46]. Estas sentencias otorgan una particular relevancia al hecho de que la información indispensable para dar respuesta a la solicitud se encuentre en varias fuentes. No obstante, para su aplicación, no es suficiente con que concurra esta circunstancia; en último término, la aceptación o rechazo del motivo de inadmisión depende de las actuaciones que la Administración pública deba llevar a cabo para atender a la solicitud realizada.

El CTBG ha ido progresivamente incorporando a la fundamentación de sus resoluciones los nuevos pronunciamientos judiciales en la materia. La recepción de esta jurisprudencia ha otorgado un renovado protagonismo a la situación en la que se encuentran los datos a partir de los que ha de obtenerse la información solicitada, esto es, si están unificados o no en una sola fuente. Así, se ha identificado un número creciente de resoluciones en las que el Consejo pone el acento en el hecho de si la información se encuentra o no en fuentes diversas, señalando que, de acuerdo con la jurisprudencia, la causa de inadmisión se ha de limitar

---

[38] CI 7/2015, de 12 de noviembre.

[39] En tal sentido, RR 251/2017, de 25 de agosto, 279/2017, de 5 de septiembre, 280/2017, de 5 de septiembre, o 328/2017, de 4 de octubre.

[40] En términos de las RR 251/2017, de 25 de agosto, y 46/2019, de 5 de abril.

[41] ECLI:ES:TS:2017:3530.

[42] Como en el caso de la R 46/2019, de 5 de abril.

[43] Por ejemplo, en la R 110/2020, de 1 de junio.

[44] ECLI:ES:TS:2020:810.

[45] ECLI:ES:TS:2021:1256.

[46] ECLI:ES:TS:2022:2272.

«a aquellos casos en los que la información se encuentra dispersa y diseminada y, por tanto, sea necesario realizar complejas operaciones previas para recabarla, ordenarla y sistematizarla»[47].

Esto pone de manifiesto la relevancia de la distribución o no de la información en diferentes fuentes y una disminución de la importancia de las acciones que el sujeto requerido debe llevar a cabo para proporcionar la información. Como señala Barrero Rodríguez (2023, pp. 65-66), estamos observando un alejamiento de una doctrina más evolucionada que «en una posición más flexible, y certera a nuestro juicio», valoraba de forma atenta a las circunstancias concurrentes en cada supuesto «la presencia o no de la causa de inadmisión en un juicio en el que, si bien ha atendido siempre a la concentración o dispersión de la información, no daba, desde luego, a este elemento el protagonismo que muchas de estas resoluciones le confieren». Por lo tanto, se coincide con la autora en la necesidad de reflexionar sobre la interpretación realizada por el Consejo sobre esta causa de inadmisión a la luz de la última jurisprudencia existente, así como en la conveniencia de llevar a cabo una puesta al día del Criterio Interpretativo 7/2015, tras diez años de experiencia en las actuaciones del CTBG (Barrero Rodríguez, 2023, p. 78).

5.2. Límites legales: disposición adicional 1.ª

La disposición adicional 1.ª de la LTAIBG contempla regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública. Aunque reconoce que son manifestaciones del mismo derecho, se les otorga la consideración de regulación especial en relación con la normativa general, que es la propia LTAIBG. Los supuestos establecidos en la D. A. 1.ª representan el 6,4 % de las inadmisiones totales (dentro de un total del 20,6 %) y el 0,3 % de las inadmisiones que resultan en concesiones parciales (de un total del 5,4 %).

El primer apartado de esta disposición aborda el acceso de los interesados a información relacionada con procedimientos en curso, remitiendo su regulación a la normativa que rige el correspondiente procedimiento administrativo. Es fundamental considerar la condición del solicitante; si este es un interesado y el procedimiento está en curso, la normativa aplicable no será la de transparencia, sino la que regula el procedimiento administrativo correspondiente.

En el segundo apartado, la LTAIBG mantiene la posibilidad de existencia de regímenes jurídicos específicos de acceso a la información, remitiendo a su normativa específica aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico. No obstante, se establece que esta ley actuará con carácter supletorio, lo que plantea un escenario problemático[48]. Además, como se mencionó anteriormente, el mayor porcentaje de inadmisiones totales –que representan el 19,6 % de los casos de inadmisión total de las solicitudes– se atribuye a esta circunstancia, lo que subraya la necesidad de realizar ciertas consideraciones.

Uno de los aspectos más controvertidos de este marco normativo es que no se exige rango de ley a la regulación que contenga un régimen jurídico específico, lo que ha sido objeto de críticas «por su potencial fragmentador del derecho de acceso de los ciudadanos a la información» (Guichot Reina, 2020b, p. 762). También se critica el que no se haya dispuesto la aplicación de los regímenes especiales solo para los supuestos que fuesen más favorables que la ley de transparencia estatal (Fernández Ramos, 2018, p. 238, y Guichot Reina, 2020b, p. 762), así como la indeterminación sobre lo que debe entenderse por un régimen específico de acceso (Sierra Rodríguez, 2021, p. 53).

La cuestión relativa al significado y alcance del apartado 2 de la D. A. 1.ª de la Ley 19/2013 ha sido abordada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en diferentes ocasiones en las que, manteniendo un criterio constante en lo sustancial, se ha ido matizando la doctrina en función de los requerimientos y singularidades del caso concreto examinado.

La primera sentencia del Tribunal Supremo que fija doctrina al respecto es la Sentencia 748/2020, de 11 de junio[49], que exige «que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades que existen en un

---

[47] Como sostienen las recientes RR 29/2023, de 23 de enero, 30/2023, de 23 de enero, 46/2023, de 31 de enero, y 116/2023, de 28 de febrero.

[48] A este respecto, en su CI 8/2015, de 12 de noviembre, sobre la aplicación de la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, el Consejo señaló que el carácter básico de esta tiene como consecuencia principal que las excepciones a su aplicación pública deben venir expresamente previstas y autorizadas por ella. Señala, igualmente, que la D. A. 1.ª vincula la aplicación supletoria de la Ley a la existencia de una norma específica que prevea y regule un régimen de acceso a la información, también específico.

[49] ECLI:ES:TS:2020:1558.

ámbito o materia determinada, creando una regulación autónoma respecto de los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse».

Esta doctrina se refleja, con diversas matizaciones y precisiones, en sentencias posteriores. Un ejemplo de ello es la Sentencia 311/2022, de 10 de marzo[50], en la que, en su fundamento jurídico octavo, se establece que, cuando la D. A. 1.ª 2 de la Ley 19/2013 señala que se regirán por su normativa específica aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico propio de acceso a la información, «la remisión no solo comprende los supuestos en los que se contenga un tratamiento global y sistemático del derecho, sino también aquellas regulaciones sectoriales que afecten a aspectos relevantes de este derecho y que impliquen un régimen especial diferenciado del general». En estos casos, este régimen especial se aplica de forma preferente a las previsiones de la ley de transparencia, quedando esta última como regulación supletoria».

Posteriormente, la Sentencia 244/2023, de 27 de febrero[51], examina la regulación contenida en el art. 82 de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito. Este artículo establece el carácter reservado de los datos, documentos e informaciones que obren en poder del Banco de España en virtud del ejercicio de la función supervisora u otras funciones que le encomiendan las leyes. La sentencia concluye que la regulación específica establecida en dicho artículo prevalece sobre la regulación contenida en la Ley 19/2013, de modo que «el acceso a los mencionados datos, documentos e informaciones del Banco de España no podrá obtenerse mediante la invocación de los principios y preceptos de la Ley 19/2013, de transparencia, ni por la vía de la reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno regulado en dicha ley, si no concurre alguno de los supuestos de excepción que se enumeran en el art. 82.3 de la Ley 10/2014».

Otro ámbito sectorial sobre el que se ha pronunciado el Tribunal Supremo es el derecho de acceso a la información en materia de comercio exterior de material de defensa. En su Sentencia 714/2023, de 29 de mayo[52], se examina, entre otros aspectos, si el art. 16 de la Ley 53/2007, de 28 de diciembre, sobre el control del comercio exterior de material de defensa y de doble uso, establece un régimen específico del derecho de acceso a la información en este contexto. La conclusión es negativa; por lo tanto, la obligación impuesta por el art. 16 al Gobierno de informar semestralmente al Congreso de los Diputados no puede considerarse un mecanismo alternativo que excluya la posibilidad de que los interesados soliciten el acceso a dicha información en virtud de lo dispuesto en la ley de transparencia estatal. Así, se concluye que el régimen de información y control parlamentario establecido en el art. 16 de la Ley 53/2007 y el derecho de acceso a la información pública previsto en la Ley 19/2013 «constituyen regulaciones distintas, con significado y alcance bien diferentes y de ninguna manera pueden ser entendidas como alternativas excluyentes».

Finalmente, también ha de señalarse que ha generado controversia la interpretación del alcance de esta disposición en relación con el ámbito de competencia de las autoridades de transparencia para conocer reclamaciones sobre el derecho de acceso a la información. En este sentido, el Tribunal Supremo, en su Sentencia 312/2022, de 10 de marzo[53], ha precisado que la existencia de normativa sectorial específica reguladora del derecho de acceso a la información no impide el acceso a la reclamación potestativa ante el CTBG establecido en la LTAIBG. Como señala Martín Delgado (2024, p. 148), esto aumentará la carga de trabajo del Consejo, pero «permitirá administrar una tutela del derecho en vía administrativa más conforme con lo previsto en la normativa aplicable».

6. LOS LÍMITES SUSTANCIALES: ART. 14 Y EL DE LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

Como se ha mencionado previamente, las denegaciones derivadas de la aplicación de límites sustanciales representan el 2,6 % de los expedientes finalizados, lo que equivale a 2060 solicitudes. Este porcentaje se desglosa en un 2,1 % atribuible a la aplicación de límites conforme al art. 14.1 LTAIBG y un 0,5 % relacionado con la protección de datos.

En cuanto a la incidencia de los límites sustanciales en las concesiones parciales, se observa que su aplicación abarca el 2,4 % de las solicitudes finalizadas, equivalente a 1904 casos. De este total, el 1,7 % está vinculado a la aplicación del art. 14.1, mientras que el 0,7 % se relaciona con la protección de datos. En

[50] ECLI:ES:TS:2022:871.
[51] ECLI:ES:TS:2023:702.
[52] ECLI:ES:TS:2023:2470.
[53] ECLI:ES:TS:2022:1033.

consecuencia, la incidencia total de los límites sustanciales, considerando tanto las denegaciones como las concesiones parciales y no totales, afecta al 5,0 % del total de solicitudes finalizadas, es decir, 3964 casos. De estos, un 3,8 % se atribuye a los límites del art. 14.1 y un 1,2 % a la protección de datos.

Como se puede apreciar, estas cifras son notablemente bajas en comparación con las inadmisiones. En su Memoria de Actividades correspondiente a 2020, el CTBG destacó el escaso peso de los motivos sustantivos en la denegación de las solicitudes de acceso a la información por parte de los órganos gestores. Esto sugiere, tal y como manifestó el propio CTBG, que podría estarse «en presencia de una tendencia a la resolución por vía formal de las solicitudes sin un estudio sustantivo del contenido del derecho y de la concurrencia o no de las limitaciones materiales del mismo, que podría suponer una interpretación extensiva de los requisitos formales y una restricción indebida del ejercicio del derecho de acceso a la información».

Al examinar los límites al acceso a la información, resulta esencial abordar la cuestión de las cláusulas de confidencialidad como restricción al derecho de acceso. La noción de confidencialidad es compleja y se refleja de diversas maneras en la ley de transparencia estatal. Se menciona explícitamente en el art. 14.1.k), que se refiere a la garantía de confidencialidad o secreto requerido en procesos de toma de decisión. Sin embargo, su relevancia se extiende más allá de esta disposición, ya que la protección de la confidencialidad subyace en todos los demás límites establecidos en el art. 14.1.

A estas previsiones se suman numerosas reservas de confidencialidad contempladas en regulaciones sectoriales en áreas como la tributación, la contratación y la actividad de los organismos reguladores y de supervisión. El Tribunal Supremo ha abordado esta cuestión en múltiples ocasiones, declarando que estas cláusulas de confidencialidad sectoriales no pueden ser entendidas como confidencialidad absoluta o *iuris et de iure*, tal como se establece en la STS 314/2021, de 8 de marzo[54], que indica que la previsión de confidencialidad «habrá de ponderarse tanto con el interés público que pueda poseer la información controvertida como con los eventuales intereses particulares de sujetos afectados por la misma».

En sentencias posteriores, el Tribunal Supremo ha precisado el alcance de la confidencialidad de la información en ciertos sectores. Como ejemplo, la Sentencia 1507/2022, de 16 de noviembre[55], examina qué información manejada por la Comisión Nacional del Mercado de Valores debe considerarse confidencial. Se concluye que no toda información contenida en un expediente de una autoridad de supervisión financiera ha de ser considerada información confidencial cubierta por la obligación de guardar secreto profesional. Para calificarla como tal, es necesario que cumpla determinados requisitos: «a) que no tenga carácter de pública; b) que su divulgación pueda ser perjudicial a los intereses de quien la haya proporcionado o de terceros o que afecte al correcto funcionamiento del sistema de seguimiento de las actividades de las empresas de servicios de inversión».

Las cláusulas sobre confidencialidad están generando notables dificultades en la práctica, especialmente en lo que respecta a su conciliación con la D. A. 1.ª de la Ley. Recientemente, se han admitido varios recursos de casación sobre este tema[56], por lo que habrá que estar atentos a la evolución de la doctrina jurisprudencial en torno al significado y alcance de dichas cláusulas.

Al analizar los límites establecidos en el art. 14.1 es fundamental realizar un estudio exhaustivo sobre la distribución conjunta de las denegaciones y concesiones parciales, considerando la aplicación específica de cada uno de los supuestos contemplados en dicho artículo. Los datos, presentados en detalle en la tabla 5, revelan que en el 32,1 % de los casos en los que se aplican los límites del art. 14.1 concurren simultáneamente más de uno de los doce criterios considerados como límite. Entre estos, los dos límites más frecuentemente invocados, ambos superando el 10 %, son los intereses económicos y comerciales (15,4 %)[57] y la seguridad pública (11,0 %).

---

[54] ECLI:ES:TS:2021:842.

[55] ECLI:ES:TS:2022:4439.

[56] Véanse, entre otros, los autos del Tribunal Supremo 5950/2025, de 25 de junio (ECLI:ES:TS:2025:5950A), 5951/2025, de 25 de junio (ECLI:ES:TS:2025:5951A), y 6454/2025, de 9 de julio (ECLI:ES:TS:2025:6454A).

[57] En relación con los intereses económicos y comerciales, el CTBG ha aprobado el extenso Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre, sobre la aplicación de este límite. Este criterio concluye que la categorización de las posiciones de un sujeto o sujetos como intereses económicos y comerciales debe llevarse a cabo de manera individualizada. Sin embargo, cuando se está «en presencia de secretos comerciales o de cláusulas de confidencialidad debe entenderse en todo caso que dichos intereses concurren en el caso». Además, se indica que el límite relacionado con el perjuicio a los intereses económicos y comerciales, al igual que los demás límites establecidos en el art. 14, no opera de manera automática ni implica una exclusión directa. Su aplicación «será potestativa, justificada y proporcionada con el objeto y finalidad de protección». Así, una vez «constatada la existencia del daño y su impacto, deberá procederse a la ponderación de la existencia de un interés prevalente que marcará, en última instancia, el peso de dicho daño en los intereses económicos y comerciales frente al interés legítimo existente en conocer la información concreta a divulgar».

Los límites cuya invocación oscila entre el 5 % y el 10 % de los casos son la seguridad nacional (8,9 %), la garantía de confidencialidad o secreto en los procesos de toma de decisiones (8,1 %), las relaciones exteriores (7,0 %), así como los límites derivados de la prevención, investigación y sanción de delitos penales, administrativos o disciplinarios y de la igualdad de las partes en los procesos judiciales y en la tutela judicial efectiva, ambos con un 5,6 %.

Con un porcentaje inferior al 5 % se encuentra la aplicación de los límites que puedan suponer un perjuicio para el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial (2,7 %), las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control (2,5 %) y la defensa (1,0 %). Los restantes límites, que derivan de la protección del medio ambiente y la política económica y monetaria, se sitúan por debajo del 1 %, presentando una aplicación mínima.

Tabla 5. Distribución de los límites que dan lugar a denegaciones y concesiones parciales en función de los supuestos del art. 14.1

Límite de aplicación (art. 14.1 LTAIBG)	N.º Solicitudes	%
14.1 Varios límites simultáneamente	963	32,1
14.1.h) Intereses económicos y comerciales	462	15,4
14.1.d) Seguridad pública	331	11,0
14.1.a) Seguridad nacional	269	8,9
14.1.k) Garantía de confidencialidad o secreto requerido en procesos de toma de decisión	243	8,1
14.1.c) Relaciones exteriores	209	7,0
14.1.e) Prevención, investigación y sanción de ilícitos penales, administrativos o disciplinarios	168	5,6
14.1.f) Igualdad de las partes en los procesos judiciales y en la tutela judicial efectiva	167	5,6
14.1.j) Secreto profesional y propiedad intelectual e industrial	81	2,7
14.1.g) Funciones administrativas de vigilancia, inspección y control	76	2,5
14.1.b) Defensa	30	1,0
14.1.l) Protección del medio ambiente	3	0,1
14.1.i) Política económica y monetaria	1	0,0
Total	**3003**	**100,0**

Fuente: elaboración propia a partir del Boletín Estadístico del Portal de Transparencia de la AGE. Diciembre de 2024.

Es relevante centrarse en los dos límites más frecuentemente invocados. En relación con el primero, la explotación de la base de datos GESAT2-ACCEDA revela que, en el 58,1 % de los casos en los que se deniega o concede parcialmente información debido a la protección de intereses económicos y comerciales, las solicitudes son gestionadas por el actualmente denominado Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible. La gran mayoría de estas solicitudes se relaciona con el transporte, representando el 90 % de los casos, concentrándose principalmente en el transporte por carretera y ferroviario, que alcanza un 64,5 %.

Con respecto al segundo límite más invocado, el de la seguridad pública, los datos de GESAT2-ACCEDA indican que este límite está prácticamente circunscrito al Ministerio del Interior, que abarca el 79,5 % de los casos en los que se invoca dicha limitación. Las solicitudes más comunes se relacionan con cuestiones de seguridad pública, alcanzando un 97,2 %, con una notable concentración en asuntos vinculados a la Policía, que representa un 27 %, y a la Guardia Civil, con un 21 %.

Por último, el derecho de acceso a la información pública puede entrar en conflicto con el derecho a la protección de datos, tal como se establece en el art. 15 de la LTAIBG. Cuando una solicitud de acceso se

refiere a información que contiene o puede revelar datos personales, se presenta un escenario en el que, como señala la Sentencia del Tribunal Supremo 852/2020, de 22 de junio[58], coexisten «dos intereses en juego, sin que la norma establezca expresamente la primacía de uno sobre otro, por lo que hay que garantizar la plena aplicación de ambos, del derecho de acceso a la información y el derecho a la vida privada».

Los datos analizados muestran el escaso peso que tiene la protección de datos como fundamento para denegar la entrega de información, a pesar de su función como contrapeso al derecho de acceso y la atención que ha suscitado en la doctrina. Esta ha advertido que la falta de consideración iusfundamental del derecho de acceso lo coloca en una posición teóricamente débil frente al derecho fundamental a la protección de datos (Moretón Toquero, 2014).

Sin embargo, como se ha mencionado, este límite ha sido invocado únicamente en el 1,2 % de los expedientes finalizados. Aunque su uso es bastante disperso, el ministerio que más frecuentemente ha alegado la protección de datos es el actualmente denominado Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, que representa el 14,8 % de los casos en los que su aplicación ha resultado en la denegación o estimación parcial de las solicitudes. Las temáticas más comunes en este contexto están relacionadas con los organismos públicos (3,1 %) y otras cuestiones relativas al sector público (4,9 %).

CONCLUSIONES

Los primeros diez años de aplicación de la LTAIBG en el ámbito de la AGE constituyen un período idóneo para evaluar el rendimiento del sistema de transparencia introducido por el legislador. A lo largo de las páginas anteriores, hemos analizado el desenlace de las solicitudes de acceso a la información pública formuladas durante esta primera década de ejercicio de este derecho.

Los datos analizados reflejan la consolidación del sistema de acceso a la información pública establecido por la LTAIBG, desde la perspectiva del reconocimiento de este derecho. Sin embargo, se observa que el porcentaje de solicitudes no atendidas es considerablemente mayor al que se podría anticipar con una aplicación restrictiva de las causas de inadmisión y una resolución oportuna de las solicitudes de acceso. Estas deficiencias son críticas, ya que impactan directamente en la extensión real del derecho de acceso a la información pública y en su eficacia práctica. A continuación, se presenta una síntesis de los hallazgos más destacados derivados del análisis realizado:

1.º Tasa de estimación total de la información inferior a lo esperado

Poco más de la mitad de las solicitudes de acceso presentadas ante la AGE resultan en la concesión total de la información. Los datos indican que la tasa de estimación total se sitúa en un 53,7 % de las solicitudes finalizadas, mientras que un 8,8 % recibe una estimación parcial. Las expectativas en torno al derecho de acceso sugieren que este debería ser concedido en casi todos los casos, exceptuando situaciones de desistimiento por parte del solicitante, errores no subsanables de la solicitud, causas de inadmisión o colisión con los límites establecidos. Por lo tanto, el hecho de que, en esta primera década de aplicación, aproximadamente solo una de cada dos solicitudes obtenga una respuesta completamente favorable, dista de los resultados inicialmente esperados.

2.º Predominio excesivo del silencio administrativo

Los datos revelan una frecuente falta de resolución por parte de los órganos responsables de atender las solicitudes de acceso dentro del plazo legalmente establecido, lo que resulta en que estas se consideren desestimadas por silencio administrativo. En el último año analizado (2024), este fenómeno representó el 42,0 % de las reclamaciones resueltas por el CTBG. Esta deficiencia impone una barrera considerable para el ejercicio del derecho de acceso, ya que, a la falta de acceso a la información, se suma la incertidumbre de los solicitantes al presentar una reclamación ante el CTBG o acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa respecto a los motivos de la denegación, lo que puede generar desconfianza en el sistema.

[58] ECLI:ES:TS:2020:1928.

Es imperativo que los órganos responsables de atender las solicitudes resuelvan en los plazos establecidos. Para lograrlo, es fundamental que cuenten con los recursos humanos y materiales necesarios para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de acceso, cumpliendo plenamente con las exigencias legales. Asimismo, resulta necesario establecer mecanismos eficaces que obliguen a dichos órganos a resolver en plazo. Una posible solución para corregir esta situación podría venir dada del despliegue eficaz del régimen de infracciones y sanciones, que es insuficiente en la Ley de Transparencia y que ha ocasionado que el CTBG no esté imponiendo sanciones por estos motivos.

3.º Obstáculos formales y legales importantes en el ejercicio del derecho de acceso

Más de una de cada cuatro solicitudes (26,0 %) no se atienden en su totalidad o solo se satisfacen parcialmente debido a inadmisiones. Los motivos más comúnmente invocados son la existencia de un régimen especial de acceso a la información pública y la presentación de solicitudes a un órgano que no dispone de la información cuando se desconoce al competente. Como resultado, una proporción considerable de las solicitudes de acceso se ve limitada o denegada sin un análisis sustantivo del contenido del derecho y de la aplicabilidad de los límites sustanciales.

Junto con ello, más de la mitad de las reclamaciones presentadas ante el CTBG, en relación con las desestimaciones por inadmisión, están siendo rectificadas por el Consejo, alcanzando un 51,0 % en 2024. Este dato confirma que la aplicación de las causas de inadmisión establecidas en el art. 18.1 y en la D. A. 1.ª de la LTAIBG resulta desproporcionada o inapropiada en su aplicación.

La efectividad del ejercicio del derecho de acceso requiere una revisión de la tendencia a la resolución por vía formal de las solicitudes, una práctica que ha prevalecido durante la primera década de su implementación. Por ello, es esencial realizar una interpretación adecuada de los supuestos de inadmisión. En este contexto, sería pertinente, a la luz del tiempo transcurrido y de la experiencia acumulada gracias al notable trabajo del CTBG, revisar y actualizar los criterios interpretativos actuales del Consejo. Esta actualización permitiría introducir las matizaciones necesarias para aplicar las causas de inadmisión de manera más precisa, alineándolas con la doctrina más actualizada del Consejo y con la jurisprudencia emitida por el Tribunal Supremo durante esta década.

Además, es fundamental establecer criterios interpretativos para todos los supuestos de inadmisión, con el fin de sintetizar la interpretación del CTBG sobre su aplicación. Esto reviste especial importancia, dado que la causa más común de inadmisión por motivos formales –aquella relacionada con solicitudes dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información y se desconozca al competente– carece actualmente de un criterio interpretativo por parte del Consejo.

Todo esto, sin descartar la posibilidad de modificar la LTAIBG para incorporar previsiones que acoten las causas de inadmisión de las solicitudes. En esta línea, se sugiere incorporar especificaciones sobre el estado de la información en los casos de inadmisión de información que esté en curso de elaboración, de modo que se informe al solicitante sobre la fecha estimada en la que la información solicitada estará disponible. Asimismo, sería pertinente incluir especificaciones sobre la inadmisión relacionada con la información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración, contemplando la posibilidad de conceder la información de forma desglosada en la forma en que se encuentre.

En investigaciones futuras, sería interesante llevar a cabo un análisis exhaustivo sobre los supuestos de inadmisión previstos en el art. 18 de la Ley, enfocándose en la tendencia mostrada hacia la resolución formal de las solicitudes y sus posibles causas. Esto permitiría obtener conclusiones que faciliten la formulación de recomendaciones orientadas a corregir esta situación.

4.º Bajo impacto de los límites sustanciales en la denegación de solicitudes

A pesar de que el art. 14.1 establece un total de 12 límites, las denegaciones y concesiones parciales fundamentadas en estos límites representan únicamente el 3,8 % de los expedientes finalizados. Los límites más frecuentemente alegados están relacionados con los intereses económicos y comerciales, así como con la seguridad pública. Aún más reducido es el porcentaje correspondiente a la aplicación de la protección de datos, regulada en el art. 15, que se sitúa en un modesto 1,2 %. Este dato resulta llamativo, dado que el derecho a la protección de datos personales actúa como contrapeso al derecho de acceso.

En cualquier caso, resulta evidente que los principales obstáculos para el ejercicio del derecho de acceso no provienen tanto de la aplicación de los límites sustantivos establecidos en los arts. 14 y 15 de la LTAIBG, sino de la invocación de límites formales y legales, así como de la falta de respuesta en el plazo establecido (silencio administrativo).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Almonacid Lamelas, V. (2014). El derecho de acceso de los ciudadanos a los expedientes y archivos administrativos. En V. Almonacid Lamelas (coord.), *Implantación práctica de la Ley de Transparencia a los Ayuntamientos* (pp. 157-202). El Derecho.

Ballesteros Moffa, L. A. (2014). La inactividad de la Administración frente al «derecho a saber» del ciudadano. *Revista Jurídica de Castilla y León*, (33). https://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100Detalle/1215245063566/1215245063566/1284319375538/Redaccion

Barrero Rodríguez, C. (2014). El derecho de acceso a la información: publicidad pasiva. En E. Guichot Reina (coord.), *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre* (pp. 199-246). Tecnos-Instituto García Oviedo.

Barrero Rodríguez, C. (2020). El ejercicio del derecho y el régimen de impugnaciones. En E. Guichot Reina y C. Barrero Rodríguez, *El derecho de acceso a la información pública* (pp. 515-738). Tirant lo Blanch.

Barrero Rodríguez, C. (2023). La necesidad de «reelaboración de la información»: una causa de inadmisión precisada aún de aclaración. *Revista Española de la Transparencia*, (18), 51-80. https://doi.org/10.51915/ret.332

Blanes Climent, M. A. (2014). *La transparencia informativa de las administraciones públicas. El derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa*. Aranzadi.

Blanes Climent, M. A. (2019). El recurso contencioso-administrativo en materia de transparencia y su necesaria reforma. *El Consultor de los Ayuntamientos*, (2), 55-65. https://elconsultor.laley.es/Content/Documento

Cotino Hueso, L. (2014). La nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información. *Anuario Facultad de Derecho 2014 (Universidad de Alcalá)*, (7), 241-256. https://ebuah.uah.es/dspace/handle/10017/22075

Cotino Hueso, L. (2018). Algunas propuestas de mejora de la normativa del derecho de acceso a la información. *Dilemata: Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, (27), 263-279. https://www.dilemata.net/revista/index.php/dilemata/article/view/412000225

De la Nuez Sánchez-Cascado, E. y Tarín Quirós, C. (2014). Introducción. En E. De la Nuez Sánchez-Cascado y C. Tarín Quirós (coords.), *Transparencia y buen gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno* (pp. 17-80). La Ley.

Fernández Ramos, S. (2017a). El derecho fundamental de acceso a la información pública. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, (13), 188-202. https://cosmospublico.cigob.net/wp-content/uploads/2020/05/Fern%C3%A1ndez-Ramos-Severiano-2017.-El-derecho-fundamental-de-acceso-a-la-informacion-publica.pdf

Fernández Ramos, S. (2017b). El silencio administrativo en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública: Entre el abuso de la administración y el voluntarismo del legislador. *Revista Española de la Transparencia*, (4), 46-65. https://www.revistatransparencia.com/ojs/index.php/ret/article/view/176

Fernández Ramos, S. (2018). La transparencia pública: pasado, presente y futuro. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (51), 213-243. https://doi.org/10.71296/raap.138

Fernández Ramos, S. y Pérez Monguió, J. M. (2014). *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Aranzadi.

Fernández Salmerón, M. y Sierra Rodríguez, J. (2019). Inadmisión y necesidad de reelaboración ante el derecho de acceso a la información pública. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (11), 56-74. https://doi.org/10.24965/reala.v0i11.10581

Guichot Reina, E. (2014). La nueva ley de transparencia, un reto para la gestión de las organizaciones públicas. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, (6), 94-107. https://www.ivap.euskadi.eus/webivap00-a5app2/es/t59auUdaWar/R3/verArticulo?numejem=6&tipo=R&seccion=52&correlativo=1&contenido=1&locale=es

Guichot Reina, E. (2017). ¿Cuánto hemos avanzado en transparencia? *Revista Española de la Transparencia*, (5), 24-30. https://www.revistatransparencia.com/ojs/index.php/ret/article/view/151

Guichot Reina, E. (2020a). Límites. En E. Guichot Reina y C. Barrero Rodríguez, *El derecho de acceso a la información pública* (pp. 175-513). Tirant lo Blanch.

Guichot Reina, E. (2020b). Regulaciones especiales. En E. Guichot Reina y C. Barrero Rodríguez, *El derecho de acceso a la información pública* (pp. 739-854). Tirant lo Blanch.

Martín Delgado, I. (2019). El derecho de acceso a la información pública. En I. Martín Delgado (dir.), *Transparencia y acceso a la información pública: de la teoría a la práctica* (pp. 107-145). Iustel.

Martín Delgado, I. (2024). Análisis de la litigiosidad administrativa y contencioso-administrativa en materia de transparencia. En C. Martínez Sánchez (dir.) y E. Clari (coord.), *Informe sobre la justicia administrativa 2024* (pp.

137-214). Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa, Universidad Autónoma de Madrid. https://cija-uam.org/wp-content/uploads/2024/12/Informe_CIJA_2024_VersionWEB.pdf

Martín Rebollo, L. (2017). *40 años de Derecho Administrativo postconstitucional y otros ensayos rescatados*. Thomson Reuters Aranzadi.

Moretón Toquero, A. (2014). Los límites del derecho de acceso a la información pública. *Revista Jurídica de Castilla y León*, (33). https://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100Detalle/1215245063566/1215245063566/1284319383546/Redaccion

Piñar Mañas, J. L. (2014). 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. https://doi.org/10.2436/20.8030.01.29

Rams Ramos, L. (2016). El procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública. *Revista General de Derecho Administrativo*, (41), 1-46. https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=417026

Rey Martínez, F. (2014). Quod omnes tangit ab omnibus cognitum esse debet: el derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental. *Revista Jurídica de Castilla y León*, (33). https://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100Detalle/1215245063566/1215245063566/1284319297625/Redaccion

Ros-Medina, J. L. (2024). Solicitudes de acceso a la información pública en España e influencia político-institucional (2014-2020). *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (187), 107-128. https://doi.org/10.5477/cis/reis.187.107-128

Sánchez de Diego Fernández de la Riva, M. (2010). De la libertad de expresión al derecho de acceso a la información pública. *Comunicación y Pluralismo*, (9), 231-266. https://summa.upsa.es/high.raw?id=0000030689&name=00000001.original.pdf

Sierra Rodríguez, J. (2019). Competencia estatal y silencio administrativo autonómico. *Actualidad Administrativa*, (1) [Especial Transparencia y lucha contra la corrupción]. https://webs.um.es/javier.sierra/miwiki/lib/exe/fetch.php?media=separata_2019_act_adva_competencia_estatal.pdf

Sierra Rodríguez, J. (2021). El ejercicio del derecho de acceso a la información pública. En M. Sánchez de Diego Fernández de la Riva y M. Salvador Martínez (dirs.) y D. Jove Villares (coord.), *Fundamentos de la transparencia, aspectos políticos y perspectiva internacional* (pp. 35-65). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Sierra Rodríguez, J. (2022). Enfoques ante una reforma de la Ley de Transparencia. Especial referencia a la transparencia informativa del Gobierno. *Revista Española de la Transparencia*, (14), 37-56. https://doi.org/10.51915/ret.216