



# El acceso a la información pública del Tribunal Constitucional

**José Manuel Pérez Fernández**

*Profesor Titular de Derecho Administrativo. Letrado del Tribunal Constitucional*

*Universidad de Oviedo  
España*

ORCID: [0009-0000-2510-7654](https://orcid.org/0009-0000-2510-7654)

RECIBIDO: 29 de agosto de 2024

ACEPTADO: 4 de diciembre de 2024

**RESUMEN:** El Tribunal Constitucional está sometido, en virtud del art. 2.1 f) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, a las previsiones legales relativas al derecho de acceso a la información pública, información que, en su caso, se circunscribe al ámbito de las "actividades sujetas a Derecho Administrativo". El objeto de este trabajo es analizar, en relación con las solicitudes de acceso a la información pública dirigidas al Tribunal Constitucional, las causas de inadmisión más relevantes y problemáticas, así como el sistema previsto para garantizar el ejercicio del derecho de acceso por la ciudadanía y sus incertidumbres; garantías que deben responder a los principios básicos de inmediatez, asequibilidad, independencia y efectividad. A tales efectos, se abordará, en primer lugar, la dificultad de delimitar el ámbito de la información pública sujeta al Derecho Administrativo y, por ello, al control de la jurisdicción contencioso-administrativa. En segundo lugar, se expondrán de forma sistemática la tipología de las solicitudes de acceso a la información pública dirigidas al Tribunal Constitucional y las diferentes causas de inadmisión invocadas. En tercer y último lugar, se estudiará el sistema de garantías previsto -en vía administrativa y judicial-, su expansión por la jurisprudencia del Tribunal Supremo y las incertidumbres que se suscitan en cuanto al acceso a la vía de amparo o de recurso ante el TEDH.

**PALABRAS CLAVE:** Derecho de acceso a la información pública, Tribunal Constitucional, causas legales de inadmisión, sistema de garantías, control administrativo y judicial.



**CONTENIDOS:** 1.- Introducción. 2.- La delimitación de la información pública como objeto del derecho de acceso en el ámbito del Tribunal Constitucional. 3.- Las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública dirigidas al Tribunal Constitucional. 3.1.- *Las limitaciones al derecho de acceso a la información versus las causas de inadmisión: su diferente naturaleza.* 3.2.- *Solicitudes de información sobre la función jurisdiccional.* 3.3.- *Solicitudes que incurren en causa de inadmisión por carecer de objeto ex art. 13 LTBG: labor de asesoramiento o consulta.* 3.4.- *Solicitudes que se inadmiten a limine por alguna de las causas del art. 18 LTBG.* 3.4.1 Solicitudes referidas a informes internos cuyos destinatarios exclusivos son los órganos y magistrados del Tribunal Constitucional [art. 18.1 b) LTBG]. 3.4.2.- Solicitudes de información cuya confección y divulgación requiere una compleja acción de reelaboración por parte del Tribunal [art. 18.1 c) LTBG]. 3.4.3.- Solicitudes respecto de las cuales se desconoce el órgano que pudiera resultar competente para facilitar la información [art. 18.1 d) LTBG]. 4.- El régimen de garantías formales para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública ante el Tribunal Constitucional. 4.1.- *El sistema clásico de garantías formales en el marco del Tribunal Constitucional.* 4.2.- *La vis expansiva del control judicial de las resoluciones del Tribunal Constitucional en materia de acceso a la información pública.* 4.3.- *Las incertidumbres del control sustantivo de las resoluciones denegatorias de acceso a la información por parte del Tribunal Constitucional: recurso de amparo y recurso ante el TEDH.* - Bibliografía.

## The Constitutional Court's access to public information

**ABSTRACT:** According to Law 19/2013, 9th December, art. 2.1 f), The Constitutional Court is subject to the legal provisions regarding the right of access to public information. In this case, this information is limited to "activities subject to administrative law". The aim of this paper is to analyze, in relation to requests for access to public information addressed to the Constitutional Court, the most relevant and problematic reasons for inadmissibility, as well as the system designed to ensure the exercise of the right of access by citizens. Such system is founded on guarantees meeting the basic principles of immediacy, accessibility, independence, and effectiveness but, as it will be exposed, creates uncertainties. The first issue to be addressed is the difficulty of delimiting the scope of public information subject to administrative law and, therefore, to judicial review. Secondly, the typology of requests for access to public information addressed to the Constitutional Court will be systematically set out as well as the different grounds for inadmissibility invoked. Thirdly and finally, we will study the system of guarantees provided, both in administrative and judicial channels, to how the Supreme Court jurisprudence has expanded it and to the uncertainties that arise regarding access to the writ of amparo or before the ECtHR.

**KEYWORDS:** Right of Access to public information, Constitutional Court, legal grounds for inadmissibility, guarantee system, administrative and judicial control.



## 1.- Introducción<sup>1</sup>

El Tribunal Constitucional de España está sometido, en virtud del art. 2.1 f) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTBG), a las previsiones legales relativas al derecho de acceso a la información pública (Título I, Capítulo III, arts. 12 a 24). Derecho de acceso a la información pública que, como una de las principales manifestaciones de la transparencia, corresponde a todos los ciudadanos y ciudadanas, en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española, desarrollado por la LTBG.

Como ha puesto de manifiesto la doctrina,<sup>2</sup> una de las principales cuestiones que se plantean las normas sobre acceso a la información en relación con el objeto del derecho es si este se refiere a los documentos, cualquiera que sea su soporte, como elemento diferente de lo que se entienda por información -como ocurre en el caso del Convenio 205 del Consejo de Europa o del Reglamento (CE) núm. 1049/2001-<sup>3</sup>, o es, por el contrario, comprensivo de ambos -opción seguida por la Ley Modelo Interamericana 2.0-<sup>4</sup>. Más allá de la utilidad real de esta distinción en la actual sociedad informatizada, lo cierto es que el art. 13 LTBG opta por la solución mayoritaria, ofreciendo un concepto amplio e integrador de información

---

<sup>1</sup> Este trabajo tiene su origen en una ponencia presentada en el Seminario «*Transparencia y derecho de acceso a la información pública de la actividad de los Tribunales Constitucionales*», organizado por el Tribunal Constitucional de España y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, celebrado en Cartagena de Indias (Colombia), del 16 al 19 de julio de 2024, del que fui coordinador, además de ponente. El trabajo se ha beneficiado y enriquecido con las reflexiones formuladas por los participantes de más de 13 de países de Latinoamérica durante el debate que siguió a la ponencia, vaya desde aquí mi más sincero agradecimiento. Igualmente quiero agradecer las sugerencias realizadas en los informes de evaluación del presente trabajo.

<sup>2</sup> GUICHOT REINA, E. 2012. "Derecho de acceso a la información: experiencias regionales y estatales en Europa y América". *Derecho Comparado de la información*, núm. 19: 143.

<sup>3</sup> El Convenio 205 del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, hecho en Tromsø el 18 de junio de 2009 (en adelante, Convenio 205), se apoya en un concepto amplio de documento; así, el art. 1.2 b) dispone que "por «documentos públicos» se entenderán todas las informaciones registradas de cualquier forma o redactadas o recibidas y en poder de las autoridades públicas". Por su parte, en el ámbito de la Unión Europea, el Reglamento (CE) núm. 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión [en adelante, Reglamento (CE) núm. 1049/2001], se define «documento», en el art. 3 a), como "todo contenido, sea cual fuere su soporte (escrito en versión papel o almacenado en forma electrónica, grabación sonora, visual o audiovisual) referentes a temas relativos a las políticas, acciones y decisiones que sean competencia de la institución".

<sup>4</sup> La Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre acceso a la información pública de la OEA (en adelante, Ley Modelo), elaborada por el mandato conferido al Departamento de Derecho Internacional (DDI) de la Secretaría de Asuntos Jurídicos por la Asamblea General de la OEA en 2017 [AG/RES. 2905 (XLVII-O/17) Fortalecimiento de la Democracia], define, sin embargo, ambos extremos. Por una parte, define el concepto de «documento» circunscrito a "cualquier información escrita, independientemente de su forma, origen, fecha de creación o carácter oficial, de si fue o no fue creada por la Autoridad Pública, partidos políticos, gremios y organizaciones sin fines de lucro que la mantiene y de si fue o no clasificada como confidencial" [art. 1 d)]. Y, por otra parte, la «información» comprensiva de "cualquier tipo de dato en custodia o control de una Autoridad Pública, Partido Político, Gremio y Organización Sin Fines de Lucro" [art. 1 g)].



pública entendida como «los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones».

En el caso del Tribunal Constitucional, la información pública se circunscribe a la que tenga relación con "sus actividades sujetas a Derecho Administrativo". Cuestión esta que, como veremos con más detalle, está lejos de ser totalmente pacífica si atendemos a la posición tradicional de la jurisprudencia del Tribunal Supremo y al giro o matiz que parece haber adoptado la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Alto Tribunal, con su sentencia núm. 1395/2023, de 6 de noviembre [ECLI:ES:TS:2023:4563].

El órgano competente para conocer, tramitar y resolver las solicitudes de acceso a la información pública dirigidas al Tribunal Constitucional, dada su naturaleza materialmente administrativa, es la Secretaría General. No obstante, la Secretaría General ha delegado en el Secretario general adjunto las competencias en materia de transparencia y acceso a la información pública.<sup>5</sup> Como competencia delegada podrá ser revocada en cualquier momento y pone de manifiesto que, en todo caso, el órgano competente para conocer de las solicitudes de acceso la información pública, en los términos previstos por el art. 21.3 LTBG, es la Secretaría General -en cuanto órgano delegante-, más allá de que la última instancia corresponda, en vía de recurso, al Presidente del Tribunal Constitucional.

El procedimiento, marcado por las notas de antiformalismo, simplicidad, agilidad, asequibilidad y gratuidad, se desarrolla en el Tribunal Constitucional sin ninguna singularidad relevante; no obstante, a los efectos del presente trabajo, conviene recordar, brevemente, sus rasgos esenciales. Tres son las fases:

a) *Fase de Inicio*: el procedimiento se inicia a instancia de parte mediante la oportuna solicitud que se dirigirá al Tribunal Constitucional a través de correo postal o telemáticamente, sirviéndose para ello del formulario que se encuentra en la pestaña "Transparencia y acceso a la información institucional" de la página web del tribunal (medio más frecuentemente utilizado). Independientemente del medio a través del cual se presente la solicitud, la persona o entidad solicitante puede elegir cómo desea recibir la información: correo electrónico o correo postal. Si no se indica la manera, se facilita por la vía electrónica, de conformidad con lo dispuesto en el art. 22.1 LTBG.

La solicitud se ajustará al contenido mínimo: identidad del solicitante, información interesada, dirección de contacto y modalidad de acceso (art. 17.2 LTBG). Tiene carácter potestativo explicitar los motivos que fundamentan la petición, de tal modo que su ausencia no será por sí sola causa de rechazo de la solicitud (art. 17.3

<sup>5</sup> La delegación se produce por Acuerdo de 5 de abril de 2017 («BOE» núm. 91, de 17 de abril de 2017), de conformidad con lo previsto en el art. 99.2 *in fine* de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, y en el apartado c) del art. 26.1 del Reglamento de Organización y Personal del Tribunal Constitucional, aprobado por Acuerdo de 5 de julio de 1990, del Pleno del Tribunal Constitucional («BOE» núm. 185, de 3 de agosto de 1990), y previa autorización del Presidente del Tribunal Constitucional.



LTBG). No obstante, conviene tener presente que si el solicitante expone los motivos por los que pide la información, estos pueden ser relevantes a la hora de apreciar: (i) si concurre o no alguno de los límites de acceso a la información (art. 14 LTBG); (ii) a los efectos de ponderar la afectación a datos personales (art. 15 LTBG); y (iii) examinar la inadmisión *a limine* por alguna de las causas previstas en el art. 18.1 LTBG.

b) *Fase de tramitación*: si la solicitud no identifica de forma suficiente la información o algún otro elemento del contenido mínimo, se le dará al requirente un plazo de subsanación (diez días) que suspende el plazo de resolución, transcurrido el cual se le tendrá por desistido (art. 19.2 LTBG).

En el caso en que la información interesada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les dará audiencia, por un plazo de quince días, para que formulen las alegaciones que estimen oportunas (art. 19.3 LTBG). Del trámite de audiencia y de las alegaciones que puedan formularse, se dará cuenta al peticionario, haciendo constar, además, la suspensión del plazo para resolver hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación.

c) *Fase de resolución*: las resoluciones pueden conceder total o parcialmente el acceso a la información solicitada, remitiéndose, en su caso, los documentos asociados a la misma (art. 20.1 LTBG). En el concreto caso del Tribunal Constitucional, la solicitud de información puede derivarse a los órganos jurisdiccionales y a las secretarías de justicia del tribunal por versar sobre la actividad jurisdiccional de este. Si la información solicitada ya está publicada, se remite a los solicitantes a la fuente correspondiente (memorias anuales del tribunal, página web, BOE...) a los efectos de que puedan acceder a la misma.

La motivación es exigible en los casos de resoluciones que (i) denieguen el acceso; (ii) concedan el acceso parcial; (iii) concedan el acceso a través de una modalidad o formato distinto al solicitado; (iv) permitan el acceso con oposición de tercero (art. 20.2 LTBG); e (v) inadmitan *a limine* las solicitudes (art. 18.1 LTBG). La motivación, en principio, exige solamente una sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho [art. 35.1 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC)]. Sin embargo, la propia LTBG exige una motivación adicional o reforzada en algunos supuestos: la aplicación de los límites de acceso (art. 14.2); la afectación a datos personales (art. 15); el acceso parcial (art. 16); o la apreciación de alguna causa de inadmisión a trámite [art. 18.2 en conexión con art. 18.1 d)].

El plazo para resolver es de un mes (ampliable) (art. 20.1 LTBG); transcurrido el cual se produce la desestimación presunta por silencio negativo (art. 20.4 LTBG).

El examen de las solicitudes de acceso a información pública que obre en poder del Tribunal Constitucional o que haya sido elaborada o adquirida en el ejercicio de sus funciones exige, en primer lugar, delimitar qué actividad del tribunal queda sometida a las previsiones de la LTBG. En segundo lugar, expondremos cuáles son las causas legales de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información



pública más relevantes y problemáticas, con especial atención a aquéllas en las que se difumina la frontera entre lo que es y no es función jurisdiccional. En tercer y último lugar, analizaremos el sistema previsto para garantizar el ejercicio efectivo de este derecho de acceso a la información pública, tanto en vía administrativa como en vía judicial, poniendo el foco de atención en: (i) la *vis expansiva* en cuanto al objeto de control por la jurisdicción contencioso-administrativa, a la vista de la posición adoptada por el Tribunal Supremo; y (ii) las incertidumbres que el sistema genera ante una vulneración efectiva de este derecho por el propio Tribunal Constitucional, en cuanto garante último de los derechos fundamentales, en relación con el acceso a la vía de amparo o, en última instancia, ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH).

## 2.- La delimitación de la información pública como objeto del derecho de acceso en el ámbito del Tribunal Constitucional

El art. 2.1 f) *in fine* LTBG limita, en el caso del Tribunal Constitucional, el acceso a la información pública que tenga relación con "sus actividades sujetas a Derecho Administrativo". En este extremo, el legislador español sigue la línea marcada por el art. 1.2 a) del Convenio 205 cuando somete a su ámbito a las autoridades judiciales "en la medida en que desempeñen *funciones administrativas* según el derecho nacional".<sup>6</sup>

A los efectos de concretar qué son "*actividades sujetas a Derecho Administrativo*", podemos acudir, en primer lugar, a lo dispuesto en el art. 1.3 a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante, LJCA), cuando somete al conocimiento de dicha jurisdicción "los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público"; e, igualmente, atribuye el conocimiento de los recursos contra los actos y disposiciones en dichas materias a la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo [art. 12.1 c) LJCA].

En segundo lugar, la jurisprudencia tradicional del Tribunal Supremo ratifica esta interpretación, al entender que la expresión "sujeción al Derecho Administrativo" se concreta en la realización de funciones materialmente administrativas (*ex art. 106.1 CE*), correspondiendo su control a la jurisdicción contencioso-administrativa.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> En el sistema regional americano, la Ley Modelo prevé, de un modo más impreciso o genérico, el sometimiento de toda Autoridad Pública perteneciente a cualquiera de las ramas del gobierno (poderes ejecutivo, legislativo y judicial) y a todos los niveles de la estructura gubernamental (central o federal, regional, provincial o municipal) [art. 2.3 a)].

<sup>7</sup> En la STS núm. 502/2023, de 21 de abril [ECLI:ES:TS:2023:1648], FD 4, se afirma que la expresión «"sujetas al Derecho Administrativo", resulta sobradamente conocida por esta jurisdicción contencioso-administrativa, toda vez que nuestra Ley Jurisdiccional, en el artículo 1.1, contiene la misma referencia "sujeta al Derecho Administrativo", en concordancia, por lo que hace al caso, con lo dispuesto en el artículo 3.a) de la misma Ley que atribuye a la jurisdicción el conocimiento de los actos y disposiciones de los órganos competentes del Congreso de los Diputados, en materia de personal, administración y gestión patrimonial. Y esta misma relación de materias: personal, administración y gestión patrimonial también se establece en el artículo 12 cuando se atribuye, en concreto a esta Sala Tercera, la competencia para conocer de los recursos que se deduzcan contra tales actos o disposiciones del Congreso de los Diputados. Quiere esto decir que la regulación de la Ley 19/2013 en este punto resulta





Nada cabe objetar, por tanto, a la equiparación entre la "actividad sujeta a Derecho Administrativo" y los actos y disposiciones fiscalizables por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa. No obstante, algunas dudas interpretativas podrían plantearse respecto de: (i) actividades del tribunal sujetas a otras ramas del derecho (civil, laboral...); y (ii) solicitudes de información que no versan ni sobre la actividad jurisdiccional, ni sobre la actividad administrativa del tribunal y que podrían, por ello, quedar excluidas de un eventual control judicial.

Respecto de la primera duda, quizás una posible solución sería formular el ámbito subjetivo de aplicación de la LTBG dando un sentido negativo al objeto de la información: no están amparadas por las previsiones de la LTBG las solicitudes de acceso a la información que, obrando en poder del tribunal, haya sido elaborada o adquirida en el ejercicio de la función jurisdiccional que le es propia.<sup>8</sup> Respecto de la segunda duda, el problema se concreta en el caso de solicitudes formuladas al amparo de la LTBG que no versan sobre la función jurisdiccional del tribunal, pero tampoco son subsumibles en las materias de personal, administración y gestión patrimonial fiscalizables por la jurisdicción contencioso-administrativa, ya que inciden en la llamada *función gubernativa*;<sup>9</sup> en estos casos, veremos más adelante la solución "*expansiva*" adoptada por el Tribunal Supremo en el concreto caso de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en la materia.

En todo caso, más allá de las dudas que pueda suscitar la fórmula legal empleada, es evidente que queda fuera del ámbito del derecho de acceso a la información pública aquellas informaciones, actuaciones y documentos relativos a los distintos procesos constitucionales de los que conoce el Tribunal Constitucional en el

---

coherente con nuestra Ley Jurisdiccional. Tradicionalmente hemos venido entendiendo, en relación con esa expresión, que la sujeción al Derecho Administrativo se concreta en la realización de funciones materialmente administrativas, a las que se refiere el artículo 106.1 de la CE, cuando alude a la actuación administrativa, cuyo control corresponde a los Tribunales. Teniendo en cuenta que la sujeción al enjuiciamiento de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de actos y disposiciones emanados de otros órganos públicos que no forman parte de la Administración, procede cuando dichos actos y disposiciones tienen, por su contenido y efectos, una naturaleza materialmente administrativa, según señala la exposición de motivos de la LJCA. Añadiendo también que sin intención de inmiscuirse en ningún debate dogmático, que no es tarea del legislador, la Ley atiende a un problema práctico, consistente en asegurar la tutela judicial de quienes resulten afectados en sus derechos o intereses por dichos actos y disposiciones, en casi todo semejantes a los que emanan de las Administraciones públicas».

<sup>8</sup> En el marco del IV Plan de Gobierno Abierto de España 2020, el primer compromiso es la "Reforma del marco regulatorio de la transparencia", a cuyos efectos se constituyó el Subgrupo de Trabajo para la Reforma de la LTBG. Entre las propuestas de reforma, en relación con el ámbito subjetivo de la ley, se propone sustituir la expresión "*actividades sujetas a Derecho Administrativo*" por "*una referencia que no remita a un área de conocimiento, sino al ejercicio de la función de carácter administrativo*" (Sesión de 2 de junio de 2022), lo que significa primar el carácter material de la actividad sobre el carácter formal. Por otra parte, una visión especialmente crítica sobre las limitaciones de la sujeción de los órganos constitucionales a las previsiones de la LTBG puede verse en ANDREU LLOVET, R. 2022. *El acceso a la información pública en España: ¿Truco o trato?* Valencia: Tirant lo blanch, 465-472.

<sup>9</sup> El art. 1 del Reglamento de Organización y Personal del Tribunal Constitucional, aprobado por Acuerdo de 5 de julio de 1990, atribuye las funciones de *gobierno* y administración, en el ámbito de sus respectivas competencias, "al Pleno, al Presidente, a la Junta de Gobierno y al Secretario general"; regulando, con detalle, en los arts. 2 a 13 de la Sección 1ª, Capítulo I, Título I, las competencias y funcionamiento del Pleno Gubernativo.



ejercicio de su función jurisdiccional, sin perjuicio de que en la página web se publiquen los órdenes del día de las sesiones del Pleno y de las Salas del Tribunal, en los que figuran los asuntos jurisdiccionales que son objeto de debate en los órganos, así como las sentencias, autos y declaraciones resultado de dicha función jurisdiccional.

### **3.- Las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública dirigidas al Tribunal Constitucional**

Desde la entrada en vigor de la LTBG, año 2014, hasta el primer semestre del año 2024, el Tribunal Constitucional ha recibido un total de 520 solicitudes de acceso a la información pública, todas ellas resueltas dentro del plazo de un mes desde la recepción de la solicitud que establece el art. 20.1 LTBG. En 82 solicitudes (15,77 %) no se accedió a la información interesada; y de ellas, 18 (3,46 %) se tuvieron por desistidas por no haber sido atendido el requerimiento para que se identificase bien el solicitante, bien la información solicitada (arts. 17.2 y 19.2 LTBG).<sup>10</sup>

El examen de las causas de inadmisión más significativas, tanto cuantitativa como cualitativamente, y problemáticas, exige diferenciar tres supuestos: (i) solicitudes en las que se reclama información sobre la función jurisdiccional del Tribunal Constitucional; (ii) solicitudes que incurren en causa de inadmisión por carecer de objeto *ex art.* 13 LTBG: labor de asesoramiento o consulta; y (iii) solicitudes que se inadmiten *a limine* por alguna de las causas legales del art. 18 LTBG. Con carácter previo, es necesario analizar la sustancial diferencia que existe, en cuanto a su naturaleza, entre los límites legales de acceso a la información y las causas de inadmisión.

#### **3.1.- Las limitaciones al derecho de acceso a la información *versus* las causas de inadmisión: su diferente naturaleza**

Es indubitado que el derecho de acceso a la información pública no es un derecho absoluto y que su ejercicio está sujeto a ciertos límites, con el objeto de salvaguardar y tutelar otros intereses públicos y privados superiores que podrían sufrir un daño o menoscabo. En este sentido, el art. 105 b) CE al reconocer tempranamente el derecho de acceso de los ciudadanos y las ciudadanas a los archivos y registros administrativos ya estableció tres límites: la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas. Esta previsión

---

<sup>10</sup> Fuente: Memorias del Tribunal Constitucional de España y Resoluciones dictadas en Acceso a la información pública, todo ello disponible en la página [www.tribunalconstitucional.es](http://www.tribunalconstitucional.es). Las solicitudes más frecuentes son las que versan sobre las siguientes cuestiones: a) información sobre la interposición, tramitación y resolución de concretos procesos constitucionales; b) información relativa a la relación de puestos de trabajo del Tribunal y a los datos profesionales, retributivos y/o estatutarios de sus Magistrados, del personal a su servicio y de los Magistrados eméritos; c) información y asesoramiento para promover denuncias, acciones en la vía judicial ordinaria o para iniciar procesos constitucionales; d) información y datos estadísticos sobre los distintos procesos constitucionales; e) información sobre actos institucionales o conmemorativos; f) información sobre la identificación y condiciones de utilización de las sentencias del Tribunal Constitucional; g) información sobre la cancelación de datos personales en las resoluciones del Tribunal Constitucional; h) información sobre el acceso a las notas de prensa del Tribunal Constitucional; i) información sobre la jurisprudencia constitucional existente en determinadas materias; j) autorización para la reproducción de obra fotográfica existente en el Archivo del Tribunal Constitucional.





constitucional fue desarrollada con carácter básico para el conjunto de las Administraciones Públicas, hasta el año 2016, por el art. 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común [actual, art. 13 d) LPAC]. Por su parte, el legislador estatal en materia de transparencia, en clara sintonía con el canon europeo, establece una enumeración de hasta doce límites en el art. 14 LTBG [seguridad nacional, defensa, relaciones exteriores, seguridad pública, secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial...], a los que se ha de sumar la protección de datos en el art. 15 LTBG.<sup>11</sup>

Existe también coincidencia en que los límites han de estar previstos expresamente en la norma -no caben, pues, cláusulas abiertas-<sup>12</sup> y han de ser objeto de una interpretación estricta y ponderada, sometida al doble test del daño y del interés público.<sup>13</sup> Así lo ha entendido también el Tribunal Constitucional cuando ha

<sup>11</sup> El Convenio 205 determina que las limitaciones se establecerán específicamente en la ley, habrán de ser necesarias en una sociedad democrática, y proporcionales, detallando a continuación las limitaciones (art. 3.1). El Reglamento (CE) núm. 1049/2001 establece las excepciones diferenciando, también, entre el interés público y privado (art. 4.1 y 2); pero quizás lo más llamativo sea el establecimiento un plazo máximo -30 años- para aplicar las excepciones, salvo en determinados casos; según el apdo. 7: "Las excepciones, tal y como se hayan establecido en los apartados 1, 2 y 3 sólo se aplicarán durante el periodo en que esté justificada la protección en función del contenido del documento. Podrán aplicarse las excepciones durante un periodo máximo de 30 años. En el caso de los documentos cubiertos por las excepciones relativas a la intimidad o a los intereses comerciales, así como en el caso de los documentos sensibles, las excepciones podrán seguir aplicándose después de dicho periodo, si fuere necesario". Nuevamente la Ley Modelo ofrece una regulación más precisa en su Capítulo IV (arts. 25-49), con un amplio catálogo de excepciones por intereses privados y públicos, el sometimiento al test o prueba del daño, y el límite absoluto que excluye la aplicación de estas excepciones en casos de graves violaciones de derechos humanos o de delitos contra la humanidad.

<sup>12</sup> Sostienen que se trata de una relación tasada, entre otros, FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGIO, J.M. 2017. *El derecho de acceso a la información pública en España*. Cizur Menor: Aranzadi, 149-151, si bien defienden que el listado es susceptible de ampliarse por ley estatal o por reglamento si se trata de una regulación específica a los efectos de la disposición adicional 1.2 LTBG. Por su parte, GUICHOT REINA, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C. 2020. *El derecho de acceso a la información pública*, Valencia: Tirant lo blanch, 192-196, sin negar que estemos ante un sistema de lista cerrada, señalan que "puede haber otros bienes no mencionados [en la LTBG] ni relacionados directamente con los en ella enumerados que podría pensarse que debieran ser tutelados", añadiendo, a título de ejemplo, el caso del patrimonio cultural; es, por ello, que no descartan la posibilidad de que el legislador estatal pudiera añadir nuevos concretos límites por leyes singulares, dotados, en todo caso, de base constitucional, si bien concluyen que "parece evidente que se trata de un listado indisponible para el legislador autonómico, dado que su reducción dejaría desprotegidos los bienes públicos y los derechos privados que protegen los límites establecidos" por la LTBG.

<sup>13</sup> Como señala el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su *Criterio interpretativo 2/2015, de 24 de junio*, "Aplicación de los límites al derecho de acceso a la información", los límites "no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos"; antes al contrario "deberá analizarse si la estimación de la petición de información suponen un perjuicio (*test del daño*) concreto, definido y evaluable. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información", e igualmente, "es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad el acceso (*test del interés público*)". En esta línea, la sentencia núm. 1547/2017, de 16 de octubre, de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo [ECLI:ES:TS:2017:3530], afirma que «las limitaciones contempladas en el artículo 14 de la Ley 19/2013; lo mismo que sucede con las causas de inadmisión de solicitudes de información que enumera el artículo 18, deben ser interpretadas de forma estricta y partiendo de la premisa de que el derecho de acceso a la información aparece



declarado que «el acceso a la información integra el contenido de un derecho público subjetivo ejercitable frente a la administración que, no siendo absoluto, solo puede ser limitado por motivos predeterminados en la ley, en virtud de una previa ponderación de los intereses en juego» (STC 164/2021, de 4 de octubre, FJ 3).

En las solicitudes de información que pueden verse afectadas por la concurrencia de un límite de acceso se realiza un examen de la cuestión de fondo, como ha puesto de manifiesto el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG)<sup>14</sup>. En la medida en que dicho límite no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite, salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido (art. 16 LTBG).

A diferencia de la configuración legal de los límites, las causas de inadmisión se definen mediante conceptos jurídicos indeterminados, lo que permite un amplio margen de apreciación.<sup>15</sup> No obstante, dichas causas han de ser objeto de una interpretación y aplicación restrictiva,<sup>16</sup> puesto que la regla general es facilitar el acceso a la información pública, sin que de ello haya que derivar la necesidad de realizar el test del daño y del interés público.<sup>17</sup> Esto es así porque las solicitudes

---

configurado en nuestro ordenamiento con una formulación amplia, de manera que sólo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas», añadiendo que «la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración -, en este caso, de la Corporación RTVE-, pues hemos visto que aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley» (FD 5). Con mayor detalle, véase GUICHOT REINA y BARRERO RODRÍGUEZ (2020): 197-201; y CASTRO LÓPEZ, J. 2022. "Límites del derecho de acceso y causas de inadmisión", en TORRES-FERNÁNDEZ NIETO, J.J. (dir.), *Acceso a la información pública y transparencia. Examen de los principales problemas y jurisprudencia que plantea el acceso a la información pública*. Cizur Menor: Aranzadi, 171-173.

<sup>14</sup> En su R/0173/2017, de 18 de julio, el CTBG sostiene que "la aplicación de los límites al acceso implica un análisis del fondo de las circunstancias planteadas en el caso y, en base a las mismas, concluir que el acceso- previa ponderación entre el daño que pueda producirse y el interés en la información, como dice claramente la LTAIBG y ha indicado el Consejo de Transparencia en su criterio interpretativo nº 2/2015, aprobado en el marco de las competencias legalmente atribuidas al organismo por el art. 38.2 a)- debe limitarse por entenderse con carácter preferente la protección del límite- en este caso límites-señalado".

<sup>15</sup> GUICHOT REINA, E. 2016, "Reflexiones acerca de la aplicación de la nueva normativa sobre transparencia pública", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 94: 103.

<sup>16</sup> Entre otras muchas, se pueden citar las siguientes resoluciones del CTBG: R/06/2018, de 4 de abril; R/0387/2018, de 20 de septiembre; R/0549/2018, de 12 de diciembre; R/015/2019, de 28 de marzo; R/0105/2019, de 9 de mayo, o R/0211/2019, de 20 de junio. En todas ellas, el CTBG recuerda que las causas de inadmisión, conforme a los criterios jurisprudenciales, deben ser aplicadas de manera restrictiva, coherente y proporcionada, puesto que la regla general es la de facilitar el acceso a la información pública, y deben ser justificadas de manera clara. Más recientemente, la R/0639/2024, de 12 de junio insiste en que "conviene recordar que la verificación de la aplicación de las causas de inadmisión invocadas debe partir de la premisa de una necesaria interpretación estricta, cuando no restrictiva, tanto de los límites que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG como de las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG, «sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información» [por todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530), requiriéndose en todo caso una «justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida» [STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558)]".

<sup>17</sup> FERNÁNDEZ RAMOS y PÉREZ MONGIO (2017): 264; y CASTRO LÓPEZ (2022): 187.



objeto de una causa de inadmisión son solicitudes en las que concurren determinadas circunstancias que, por su propia naturaleza, impiden analizar el fondo de la cuestión planteada, al quedar extramuros del derecho de acceso a la información.<sup>18</sup>

Por su propia naturaleza, las causas de inadmisión han de ser debidamente motivadas, previo análisis de las circunstancias presentes en el caso,<sup>19</sup> e invocadas, por regla general y por razones de seguridad jurídica, dentro del plazo de un mes del que dispone, en este caso, el Tribunal Constitucional, para contestar al solicitante.<sup>20</sup> Al igual que ocurre con las solicitudes afectadas por algún límite ex art. 14 LTBG, nada se opone a que también en estos casos se pueda reconocer un acceso parcial a la información, como reiteradamente ha señalado el CTBG.<sup>21</sup>

### 3.2.- Solicitudes de información sobre la función jurisdiccional

Un número relevante de solicitudes (en torno a un 30 % aproximadamente) tienen por objeto conocer la situación de un proceso constitucional, ya esté concluido, ya esté en vías de tramitación. La información interesada alude a quiénes son las partes en el proceso, los escritos de demanda y/o alegaciones, el acceso al expediente en su integridad, las personas que participan en su tramitación o la emisión de certificados o testimonio de las actuaciones judiciales o de las sentencias y autos recaídos en dichos procesos.

En estos casos, la resolución de la Secretaría General del Tribunal Constitucional no niega el acceso a la información requerida, pero remite a las secretarías de justicia del Tribunal para que, de conformidad con las leyes procesales, provean lo que en cada caso proceda por versar las solicitudes sobre la actividad jurisdiccional.

---

<sup>18</sup> Como señala el CTBG en su R/0308/2019, de 5 de agosto, "ha de recordarse, como ya hemos indicado en previos expedientes de reclamación, que las causas de inadmisión tienen como consecuencia la finalización del procedimiento con carácter previo a que la solicitud sea admitida a trámite y, por lo tanto, sea analizado el contenido de la misma. Así, la aplicación de una causa de inadmisión implica que, analizada la solicitud, se concluye que la misma no puede ser tramitada por concurrir alguna de las circunstancias señaladas en el art. 18 de la LTAIBG. Por el contrario, la aplicación de un límite al acceso se produce una vez que la solicitud de información ya ha superado esa fase previa de admisibilidad y, en consecuencia, se analizan las implicaciones que se derivarían del acceso solicitado". Véase también GUICHOT REINA y BARRERO RODRÍGUEZ (2020): 537.

<sup>19</sup> El CTBG insiste en la necesidad de realizar un análisis de las circunstancias que concurren en el caso, exponer las causas materiales y elementos jurídicos que sustentan la decisión, lo que se traduce en la imposibilidad de su aplicación automática. Entre otras, véanse la R/0198/2015, de 23 de septiembre; o la R/0329/2016, de 17 de octubre.

<sup>20</sup> Véase al respecto GUICHOT REINA y BARRERO RODRÍGUEZ (2020): 541-545.

<sup>21</sup> Así, entre otras, la R/0450/2019, de 19 de septiembre, sostiene que "aunque el acceso parcial previsto en el art. 16 parece referirse expresamente únicamente a los límites al acceso de los artículos 14 y 15, nada obsta, a nuestro juicio, que pueda también ser aplicado respecto de las causas de inadmisión del art. 18. En este sentido, y frente a una solicitud que, por ejemplo, viniera referida a distintos tipos de información o, como ocurre en este caso, se interesara por un determinado nivel de desglose, cuando no sea posible proporcionar todos los datos debido a que una respuesta total implicaría la aplicación de una causa de inadmisión de las previstas en el art. 18 de la LTAIBG, nada impide a nuestro juicio, que pueda proporcionarse parcialmente el acceso".



A modo de ejemplo, se pueden citar dos resoluciones de la Secretaría General recaídas en el primer semestre de 2024:

- i) Por una parte, la *Resolución 22/2024, de 30 de mayo, de la Secretaría General del Tribunal Constitucional en relación con la solicitud de información sobre el recurso de amparo núm. 2919-2023*. El solicitante requirió información sobre por qué no se había admitido a trámite el recurso de amparo núm. 2919-2023, promovido contra la sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en recurso de suplicación núm. 123/2022 contra sentencia del Juzgado de lo Social 2 de Toledo en procedimiento de seguridad social 209/2021; asunto del que había conocido la Sala Primera del tribunal en el ejercicio de la competencia que le confieren los arts. 161.1 b) CE y 48 y ss. De la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC).
- ii) Por otra parte, la *Resolución 30/2024, de 27 de junio, de la Secretaría General del Tribunal Constitucional en relación con la solicitud de información sobre certificación de la STC 220/2012, de 26 de noviembre*. En este caso el solicitante requirió, en fecha 26 de junio de 2024, certificación de la STC 220/2012, de 26 de noviembre, dictada en el recurso de amparo núm. 142-2012, promovido contra Auto de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo en recurso 1042/11 contra Sentencia del TSJ de Andalucía con sede en Málaga.

En ambos casos, la fundamentación de las resoluciones es totalmente coincidente, pero su mejor comprensión exige tener en cuenta el marco legal que rige el tratamiento de esta información jurisdiccional:

- a) En primer lugar, la LTBG no se extiende a la información sobre los procesos constitucionales tramitados ante el tribunal como intérprete supremo de la Constitución (art. 1 LOTC) en el ejercicio de su función jurisdiccional.
- b) En segundo lugar, el acceso a los documentos y actuaciones obrantes en los procesos constitucionales tramitados ante el tribunal se rige por lo previsto en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (en adelante, LOPJ), bajo la competencia de los secretarios de Justicia al servicio del Tribunal Constitucional, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 80 y 101 LOTC y los arts. 30 y 31 del Reglamento de Organización y Personal del Tribunal Constitucional, aprobado por Acuerdo de 5 de julio de 1990 (en adelante, ROPTC), a cuyo tenor "todos los escritos dirigidos al Tribunal Constitucional o que de él emanen se cursarán a través del Registro General, que dependerá del Secretario de Justicia del Pleno" y "los escritos que se refieran a asuntos jurisdiccionales se remitirán a la Secretaría de Justicia que corresponda" (art. 30 ROPTC); asimismo, "sin perjuicio de su integración en el Archivo General del Tribunal, el archivo de la documentación relativa a actuaciones jurisdiccionales se realizará con arreglo a las indicaciones que corresponden, en el ejercicio de sus funciones, a los secretarios de justicia" (art. 31.2 ROPTC).<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Por su parte, la LOPJ somete el suministro de esta información a la condición de ser parte en el proceso o tener un "interés legítimo y directo" con salvaguarda, en todo caso, de la protección de los datos de carácter personal. El art. 234 LOPJ dispone: "1. Los Letrados de la Administración de Justicia y funcionarios competentes de la oficina judicial y de la oficina fiscal *facilitarán a los interesados* cuanta información soliciten sobre el estado de las actuaciones procesales, que podrán examinar y conocer, salvo que sean o hubieren sido declaradas secretas o reservadas conforme a la ley. 2. Las *partes y cualquier persona que acredite un interés legítimo y directo* tendrán derecho a obtener, en la forma



c) En tercer lugar, el Acuerdo de 18 de febrero de 2021, del Pleno del Tribunal Constitucional, sobre tratamiento de datos de carácter personal, que convierte a la Secretaría General del Tribunal Constitucional en el órgano responsable del tratamiento.<sup>23</sup> A los efectos que aquí interesan, el tribunal cuenta con dos tratamientos relevantes:

- El *tratamiento de Registro General y sede electrónica* que cumple la finalidad de ordenar la recepción de todos los escritos dirigidos al tribunal, así como la salida del mismo de los escritos y comunicaciones oficiales dirigidos a otros órganos o a particulares.

- El *tratamiento de Asuntos jurisdiccionales* que cumple la finalidad de ordenar los diferentes procesos de competencia de la jurisdicción constitucional ingresados en el tribunal y permite, por lo tanto, la localización de conexiones y el seguimiento instantáneo de los trámites procesales verificados en cada momento. Igualmente, le corresponde difundir los órdenes del día en la página web y las resoluciones del tribunal.

De acuerdo con el marco legal descrito, las resoluciones de la Secretaría General del Tribunal Constitucional acuerdan «remitir la solicitud de información interesada a la Secretaría del Registro General del Tribunal Constitucional, a fin de que se le dé la tramitación pertinente». Esta remisión suele concluir con una diligencia de ordenación de la secretaría de justicia de las Salas (en el caso de los recursos de amparo) o del Pleno (en el resto de los procesos constitucionales y en el de los amparos avocados) en la que: (i) se da traslado de la copia de la providencia de admisión o inadmisión del proceso constitucional (permite conocer el motivo de la decisión del tribunal) y su publicación en el BOE, o (ii) se emite el testimonio o certificación de la resolución judicial solicitada (lo que ocurre siempre en el caso del recurso de casación para la unificación de doctrina en el orden social). En todo caso, se recuerda expresamente que para acceder al contenido de las actuaciones

---

dispuesta en las leyes procesales y, en su caso, en la Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia, copias simples de los escritos y documentos que consten en los autos, no declarados secretos ni reservados. También tendrán derecho a que se les expidan los testimonios y certificados en los casos y a través del cauce establecido en las leyes procesales". A su vez, el art. 235 LOPJ establece: "El acceso a las resoluciones judiciales, o a determinados extremos de las mismas, o a otras actuaciones procesales, por quienes no son parte en el procedimiento y acrediten un interés legítimo y directo, podrá llevarse a cabo *previa disociación, anonimización u otra medida de protección de los datos de carácter personal* que las mismos contuvieren y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda". El art. 453.2 LOPJ determina que corresponde a los secretarios judiciales expedir "*certificaciones o testimonios de las actuaciones judiciales no declaradas secretas ni reservadas a las partes, con expresión de su destinatario y el fin para el cual se solicitan*"; e, igualmente, les corresponde facilitar "a las partes interesadas y a cuantos manifiesten y justifiquen un interés legítimo y directo, la *información que soliciten sobre el estado de las actuaciones judiciales no declaradas secretas ni reservadas*" (art. 454.4 LOPJ).

<sup>23</sup> El acuerdo ha sido publicado en el «BOE» núm. 48, de 25 de febrero de 2021. Dicho acuerdo ha sido desarrollado por dos Instrucciones de régimen interior de la Secretaría General del Tribunal Constitucional, de 3 de marzo de 2021 y de 26 de septiembre de 2022, que modifica la anterior. Por otra parte, en virtud del ya citado Acuerdo de 5 de abril de 2017, la Secretaría General del Tribunal Constitucional delega en el Secretario general adjunto las materias en protección de datos de carácter personal.





judiciales de un concreto proceso constitucional se debe acreditar ser parte o tener un interés legítimo y directo.

Caso distinto del descrito es el de aquellas solicitudes encaminadas también a obtener información de naturaleza jurisdiccional, pero sin interferencia en los procesos constitucionales. Se trata de información generada por el propio tribunal en el ejercicio de su función jurisdiccional pero cuya difusión tiene carácter público y es accesible al conjunto de la ciudadanía a través de los propios medios del tribunal [la base de datos de la jurisprudencia constitucional que figura en la web del tribunal: [Jurisprudencia \(tribunalconstitucional.es\)](https://www.tribunalconstitucional.es/)] o de los periódicos oficiales [[BOE.es](https://www.boe.es/) - [Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado](https://www.boe.es/boletines-oficiales/)].

Este es el caso, entre otros muchos, de la *Resolución 25/2024, de 26 de junio, de la Secretaría General del Tribunal Constitucional en relación con la solicitud de información sobre datos estadísticos relativos a votos particulares emitidos por los magistrados de este Tribunal y al voto de calidad de su presidente y de los presidentes de sus Salas*. El requirente -profesor de Derecho Público de la Universidad Católica del Norte en Antofagasta (Chile)- solicita, en fecha 29 de mayo de 2024, y en el marco de un proyecto de investigación académico, información estadística sobre:

- Todos los votos particulares emitidos por los magistrados de este Tribunal desde el año 2005 al año 2018, con la identificación del número de votos; su condición de concurrentes o disidentes, así como las sentencias en las que se han emitido, y el nombre de los magistrados autores de los mismos.
- Todos los procesos entre los años 2005 a 2018 en los que el presidente del Tribunal o de cada una de sus Salas han tenido que dirimir empates en la votación de las resoluciones jurisdiccionales, con indicación del número de empates; sentencias en las que han tenido lugar, precisando si han sido dictadas por el Pleno o las Salas; nombre de los magistrados a favor de cada una de las posiciones, y el nombre de los presidentes que dirimieron los empates.

La resolución hace una diferenciación en su fundamentación en función de la naturaleza de la información interesada:

- a) En cuanto a los votos particulares, recuerda que el motor de búsqueda de jurisprudencia que el Tribunal Constitucional alberga en su portal de Internet<sup>24</sup> permite la búsqueda y localización de todas las resoluciones dictadas entre el 1 de enero de 2005 y el 31 de enero de 2018 a las que se formuló algún voto particular. Esta consulta arroja -según informa el Servicio de Doctrina Constitucional- un resultado total de 825 resoluciones, a saber: 658 sentencias y 167 autos con uno o varios votos particulares. El lector interesado puede acceder a la totalidad de votos particulares, bien por tipo de proceso (procesos de inconstitucionalidad o de amparo y conflictos constitucionales), bien por fecha o magistrado firmante del voto.
- b) Por lo que se refiere al voto dirimente del presidente del Tribunal o de los presidentes de cada una de sus Salas para la resolución de empates en la votación de las resoluciones jurisdiccionales, se afirma que «el sentido del voto pertenece al secreto de las deliberaciones y su eventual consignación

<sup>24</sup> Disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Busqueda/Index>.



documental es, por consiguiente, materia sujeta a la más estricta reserva» (con la única excepción de la STC 137/2010, de 16 de diciembre).<sup>25</sup>

### 3.3.- Solicitudes que incurren en causa de inadmisión por carecer de objeto ex art. 13 LTBG: labor de asesoramiento o consulta

Un importante número de solicitudes de acceso a la información pública dirigidas al Tribunal Constitucional son denegadas pues pretenden obtener un asesoramiento jurídico u orientación que, en modo alguno, tienen cabida en el régimen previsto en la LTBG.

Por una parte, se trata de solicitudes que carecen de objeto en los términos en que el derecho de acceso a la información pública ha sido configurado por la LTBG:

- (i) Ni la información ha sido elaborada por el tribunal o adquirida por este en el ejercicio de sus funciones -esto es, en el ejercicio de su actividad, funcionamiento y organización-.
- (ii) Ni se trata de información pública que obre en poder del Tribunal, no sólo en un sentido material, de detentación física, sino jurídico.<sup>26</sup>

Por otra parte, en estas solicitudes la información interesada carece de vinculación con la finalidad de la LTBG, puesto que lo que se demanda es un asesoramiento jurídico o una consulta sobre una cuestión determinada, lo que no significa que no se tenga derecho, por otras vías, a recibir información y asesoramiento por parte de la Administración.

Un claro ejemplo de este tipo de solicitudes es la que constituye el objeto de la *Resolución 60/2023*, de 21 de diciembre, de la *Secretaría General del Tribunal Constitucional en relación con la petición sobre el reconocimiento como servicios previos del tiempo de disfrute de una beca de formación relacionada con la doctrina constitucional*. La solicitante, tras identificarse como "becaria del servicio de doctrina constitucional en la promoción 2013/2014", solicitó la emisión de "un certificado [en el] que [se] indique que estuvo trabajando como becaria del servicio de doctrina constitucional en este periodo", al tiempo que preguntaba "si se me pueden reconocer como servicios prestados a la Administración".

<sup>25</sup> La resolución recuerda que únicamente en el antecedente 23 de la STC 137/2010, de 16 de diciembre, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo frente al reformado Estatuto de Autonomía de Cataluña, se hizo público el resultado de la votación con precisa indicación del sentido del voto de cada magistrado. Y añade que «[l]a existencia de una sentencia aprobada con el voto dirimente solo tiene reflejo documental si los magistrados discrepantes deciden formalizar esa misma discrepancia en un voto particular. Si, por el contrario, optan por mantener su disenso en el ámbito restringido del secreto de las deliberaciones, no es posible identificar resoluciones en cuya deliberación se haya alcanzado un empate ni saber qué concretos magistrados apoyaron una u otra postura».

<sup>26</sup> Como recuerda el CTBG, entre otras, en su R/0143/2024, de 7 de febrero, la LTBG "delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de 'formato o soporte'. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza 'pública' de las informaciones: (a) que se encuentren "en poder" de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas 'en el ejercicio de sus funciones'".



En este caso, por un lado, el Letrado-jefe del Servicio de Doctrina Constitucional firmó digitalmente un certificado el día 24 de noviembre de 2023, en el que se hacía constar el periodo durante el que había realizado las actividades de formación correspondientes a la beca que le había sido concedida, si bien la resolución hace constar que dicha certificación no es "información pública" en los términos del art. 13 LTBG. Por otro lado, señala que «lo que en realidad interesa [la solicitante] es el asesoramiento de este Tribunal para que le sea reconocido como servicios prestados en la administración el periodo de disfrute de la referida beca de formación. Petición que obviamente excede del marco del derecho de acceso a la información pública, pues, de un lado, ni a este Tribunal ni a sus servicios administrativos les corresponde ninguna función de asesoramiento para una mejor formulación o presentación de solicitudes de cualquier índole, y, de otro, se trata, en todo caso, de una pretensión totalmente ajena al contenido del aquel derecho». Se concluye que no procede acceder a la petición interesada «al exceder del ámbito del derecho de acceso a la información pública (art. 13 Ley 19/2013), sin perjuicio de que, si lo considera pertinente, pueda instar ante este Tribunal formal y debidamente fundamentada su pretensión de reconocimiento de servicios prestados».

Otro buen ejemplo de esta causa de inadmisión por carecer la solicitud de objeto, es la *Resolución 7/2024, de 11 de marzo, de la Secretaría General del Tribunal Constitucional en relación con la solicitud de información sobre la reforma del art. 49 de la Constitución Española*. El solicitante demanda información sobre "dudas que le plantea la reforma del art. 49 de la Constitución" y, en concreto, si la expresión "se atenderán particularmente las necesidades específicas de las mujeres y los menores con discapacidad" no constituye una discriminación por sexo.<sup>27</sup>

La resolución parte del hecho indubitado de que la información solicitada no tiene cabida en el derecho de acceso a la información pública, regulado por la LTBG, y afirma que a este tribunal «no le corresponde ni puede asesorar a los ciudadanos y sus pronunciamientos sobre cuestiones constitucionales como la suscitada únicamente pueden dictarse a través de los procedimientos mediante los que lleva a cabo su función jurisdiccional, promovidos por los órganos o sujetos legitimados para ello».

En idénticos términos se pronuncia la *Resolución 8/2024, de 11 de marzo, de la Secretaría General del Tribunal Constitucional en relación con la solicitud de información formulada por sobre suspensión de derechos en los estados de excepción y sitio*. En este caso, el solicitante interesa información sobre si en aplicación del art. 55 CE puede suspenderse el art. 17.4 CE en los estados de excepción y sitio.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> El art. 49 CE ha sido objeto de reforma el 15 de febrero de 2024 para, entre otras cosas, sustituir la expresión "disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos" por "personas con discapacidad" y garantizar, con remisión a una ley de protección especial, que ejercen los derechos previstos en este Título en condiciones de libertad e igualdad reales y efectivas (apdo. 1). Además establece que: "Los poderes públicos impulsarán las políticas que garanticen la plena autonomía personal y la inclusión social de las personas con discapacidad, en entornos universalmente accesibles. Asimismo, fomentarán la participación de sus organizaciones, en los términos que la ley establezca. Se atenderán particularmente las necesidades específicas de las mujeres y los menores con discapacidad" (apdo. 2).

<sup>28</sup> El art. 55 CE prevé: "Los derechos reconocidos en los artículos 17, 18, apartados 2 y 3, artículos 19, 20, apartados 1, a) y d), y 5, artículos 21, 28, apartado 2, y artículo 37, apartado 2, podrán ser suspendidos cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio en los términos previstos en la Constitución. Se exceptúa de lo establecido anteriormente el apartado 3 del artículo 17 para el supuesto



### 3.4.- Solicitudes que se inadmiten *a limine* por alguna de las causas del art. 18 LTBG

El art. 18.1 LTBG dispone que se inadmitirán a trámite,<sup>29</sup> mediante resolución motivada, las solicitudes que: a) 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; y e) que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.<sup>30</sup>

Nuestro análisis se centrará en los supuestos que con mayor frecuencia han servido de fundamento a las resoluciones de la Secretaría General del Tribunal Constitucional para denegar el acceso a la información pública interesada. Son los siguientes:

#### 3.4.1.- Solicitudes referidas a informes internos cuyos destinatarios exclusivos son los órganos y magistrados del Tribunal Constitucional [art. 18.1 b) LTBG]

El interés de las solicitudes recae, en estos casos, sobre la actividad desplegada por los letrados del Tribunal en el desempeño de su labor de asistencia y asesoramiento a los miembros del colegio de magistrados y magistradas (notas de admisibilidad en

---

de declaración de estado de excepción". Y el art. 17.4 CE establece: "La ley regulará un procedimiento de «habeas corpus» para producir la inmediata puesta a disposición judicial de toda persona detenida ilegalmente. Asimismo, por ley se determinará el plazo máximo de duración de la prisión provisional".

<sup>29</sup> Es en el dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado núm. 707/2012, de 19 de julio, sobre el "Anteproyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno", en el que se perfila la naturaleza de las causas de inadmisión frente a los límites de acceso a la información, tratados de una forma confusa en el inicial art. 15. Sostiene el Consejo de Estado que "la configuración de estos supuestos como excepciones al ejercicio del derecho de acceso no parece del todo acertada, ya que no se trata de circunstancias que en sí mismas impidan ese ejercicio por los ciudadanos, que podrán, en principio, formular su solicitud en relación con cualquier tipo de información. Se trata, en puridad, de supuestos especiales de información que, por sus especiales características o configuración -y no por la materia a que se refiere-, no se considera imprescindible o adecuado hacer accesible a los ciudadanos en el momento preciso en que la solicitan, circunstancia esta que, por lo demás, no tienen por qué conocer los interesados".

<sup>30</sup> En relación con esta inadmisión *a limine* de las solicitudes, el Convenio 205 dispone que se podrá denegar una solicitud de acceso a un documento público: "i. si, a pesar de la ayuda prestada por la autoridad pública, la solicitud sigue siendo demasiado imprecisa como para permitir determinar cuál es el documento público buscado; o ii. si la solicitud es manifiestamente poco razonable" (art. 5.5). En el caso del Reglamento (CE) núm. 1049/2001 incide en la denegación de los documentos de preparatorios o de uso interno, si ello puede afectar al proceso de toma de decisiones; así, el art. 4.3 establece: "Se denegará el acceso a un documento elaborado por una institución para su uso interno o recibido por ella, relacionado con un asunto sobre el que la institución no haya tomado todavía una decisión, si su divulgación perjudicara gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución, salvo que dicha divulgación revista un interés público superior. Se denegará el acceso a un documento que contenga opiniones para uso interno, en el marco de deliberaciones o consultas previas en el seno de la institución, incluso después de adoptada la decisión, si la divulgación del documento perjudicara gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución, salvo que dicha divulgación revista un interés público superior".



relación con los procesos constitucionales; estudios específicos o sectoriales sobre las más diversas materias jurídicas; informes; borradores de ponencia, etc..).

Desde una perspectiva general, la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1 b) LTBG -solicitudes 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 [*cláusula abierta*]- es, sin duda alguna, una de las más controvertidas y discutidas, pues un mal uso podría traducirse: (i) bien en un límite de carácter sustantivo que afecte a una cantidad ingente de información, (ii) bien en una traba al buen funcionamiento del tribunal.

Es, por ello, que a los efectos de entender cuándo nos encontramos ante información que tenga "carácter auxiliar o de apoyo", es oportuno recordar el *Criterio interpretativo del CTBG 6/2015, de 12 de noviembre*, en la medida que ofrece una serie de pautas que pueden resultar de utilidad:<sup>31</sup>

- 1) Lo relevante para apreciar la causa de inadmisión es la condición de "auxiliar" o de "apoyo" de la información, y no la denominación formal que la misma pueda recibir. El carácter auxiliar viene dado por su verdadero contenido material, lo que excluye toda información relevante en la tramitación de un expediente o en la conformación de la voluntad del órgano, es decir, "que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación".
- 2) La inadmisión surge si concurre alguna de las siguientes circunstancias: (i) se recogen opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición del órgano o entidad; (ii) sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de texto final; (iii) se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o la entidad que recibe la solicitud; (iv) se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites específicos del procedimiento; (v) se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación a una decisión final.

Atendiendo a la interpretación realizada por el CTBG, no habría obstáculo alguno para entender que las notas o los informes elaborados por los letrados del Tribunal Constitucional, en el desempeño de las labores de asistencia que les son propias, tienen el carácter o condición de información "auxiliar" o de "apoyo". Es preciso recordar, no obstante, que los criterios interpretativos del CTBG no vinculan al Tribunal Constitucional, sin negar, por ello, su eventual utilidad. Además, en relación con esta concreta causa de inadmisión, el propio Tribunal Constitucional ha fijado claramente su posición ante una solicitud de información no realizada al amparo de la LTBG, sino por quien fue parte (demandante) en un concreto recurso de amparo.

El recurso de amparo núm. 5820-2022 fue inadmitido por providencia de 26 de junio de 2023, por no apreciar la Sección Primera del Tribunal Constitucional la especial trascendencia constitucional que, como condición para su admisión, requiere el art.

---

<sup>31</sup> Un examen detallado del Criterio 6/2015, su aplicación y su relevancia para esta causa puede verse en FERNÁNDEZ RAMOS y PÉREZ MONGIO (2017): 268-274; GUICHOT REINA y BARRERO RODRÍGUEZ (2020): 555-571; y CASTRO LÓPEZ (2022): 191 y 192.





50.1 b) LOTC (STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2).<sup>32</sup> Ante esta inadmisión, por escrito de la representación procesal de quién había sido parte, de fecha 3 de julio de 2023, se solicitó "que se le facilitase testimonio o copia simple de todo el expediente del que se compone la tramitación del recurso, desde su presentación hasta la providencia de inadmisión, *incluidos*, en su caso, *los informes de los letrados*, con el fin de conocer los motivos jurídicos que dieron lugar a esta resolución y, si procede, recurrir ante otras instancias".

Por diligencia de ordenación de la secretaría de justicia de 11 de septiembre de 2023, se denegó la solicitud de que se le hiciera entrega de copia del informe o informes emitidos por los letrados del Tribunal Constitucional con ocasión del trámite de admisibilidad de su recurso de amparo; y frente a dicha diligencia, el interesado interpone recurso de reposición. Si bien dicho recurso resulta improcedente, nada impide al tribunal abordarlo como una petición de revisión de lo acordado por el secretario de justicia de la Sección pues, en último término, cualquiera que sea la denominación o veste otorgada al escrito presentado hay que atender, siguiendo un criterio antiformalista, a lo que en el mismo se interesa, que no es sino una revisión de lo acordado en la diligencia de ordenación, para que sea dejada sin efecto. Y la petición de revisión fue denegada por ATC 17/2024, de 20 de febrero.

Lo relevante de este ATC 17/2024 es la naturaleza y condición que el tribunal otorga a la labor de los letrados y al producto de esa labor -informes o notas-, en la medida en que se fija el fundamento para rechazar futuras solicitudes, sean de parte o de quienes acrediten un interés legítimo y directo, sean de personas que formulen una petición con base en el derecho de acceso a la información pública previsto en la LTBG. El razonamiento seguido por el tribunal es el siguiente:

- «La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional no prevé una intervención propia de los letrados del Tribunal Constitucional en los procedimientos constitucionales, incluido el procedimiento constitucional de amparo, por lo que sus informes, notas y documentos agotan su eficacia en el ámbito interno y no trascienden a los mismos».

- Los informes de los letrados son «meros documentos de trabajo interno, elaborados para conocimiento exclusivo de los magistrados del Tribunal Constitucional, como instrumento de apoyo a sus decisiones, carentes de efecto vinculante». Dada esta naturaleza, no se les puede aplicar:

- ✓ Ni la legislación procesal; en concreto, «la previsión contenida en el art. 234.2 LOPJ, que reconoce un derecho de acceso a las actuaciones judiciales objetivamente limitado a los escritos y documentos que consten en los autos».
- ✓ Ni la LTBG, ya que quedarían dentro de las previsiones del art. 18 de dicha disposición legal, concerniente a las causas de inadmisión; en concreto, la causa prevista en el apartado 1 b).

---

<sup>32</sup> El demandante de amparo interpuso un recurso contra la sentencia 58/2022, de 1 de febrero, de la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Palma de Mallorca, que revocando la sentencia 107/2021, de 6 de julio, del Juzgado de lo Penal núm. 1 de Eivissa dictada en el procedimiento abreviado núm. 166-2019, absolvió a la querellada por el demandante de amparo del delito de sustracción de menores que le imputaba; también se dirige contra el auto de 15 de junio de 2022 desestimatorio del incidente de nulidad de actuaciones promovido contra la sentencia de segunda instancia.



### 3.4.2.- Solicitudes de información cuya confección y divulgación requiere una compleja acción de reelaboración por parte del Tribunal [art. 18.1 c) LTBG]

Se trata de la causa que con mayor intensidad invocan las Administraciones Públicas, siendo también una de las más habituales en el caso del Tribunal Constitucional, y que al igual que la anteriormente examinada genera dudas interpretativas y dificultades en su aplicación.

Nuevamente es aconsejable acudir al *Criterio interpretativo del CTBG 7/2015, de 12 de noviembre*, a los efectos de obtener pautas de interpretación de esta causa de inadmisión.<sup>33</sup> En primer lugar, la reelaboración debe diferenciarse (i) de supuestos en los que el problema reside en el *volumen o complejidad* de la información que se solicita, lo que hace necesario un proceso específico de trabajo o una ampliación del plazo para resolver (art. 20.1, párrafo 2 LTBG); (ii) de la información que debe ser anonimizada o disociada por contener datos de carácter personal (arts. 15.4 y 16 LTBG); (iii) de la información que está en poder de varias unidades informantes (art. 19.4 LTBG), o se ha de recabar de alguno de los sujetos obligados a facilitarla ex art. 4 LTBG. En segundo lugar, la reelaboración implica, en sentido positivo, que (i) la información ha de ser elaborada expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información; y (ii) se carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta solicitada. En esta línea, se ha manifestado también la jurisprudencia, cuando señala como posibles causas para entender que estamos ante una acción de reelaboración, que se tenga que realizar el tratamiento a partir de «una información pública dispersa y diseminada», que requiera de una «labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es [en el caso enjuiciado en la sentencia] información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información», o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos, o parcialmente en diversos órganos.<sup>34</sup>

Un ejemplo del tipo de decisiones que se encuadran en esta causa de inadmisión es la *Resolución 93/2022, de 12 de enero, de la Secretaría General del Tribunal Constitucional, en relación con la solicitud de información sobre diversos datos de los recursos de amparo ingresados desde el 1 de enero de 2018 hasta la fecha de presentación de la solicitud de información*. La resolución deniega el acceso

<sup>33</sup> En relación con esta causa y el criterio interpretativo del CTBG, véase FERNÁNDEZ RAMOS y PÉREZ MONGIO (2017): 275-277; GUICHOT REINA y BARRERO RODRÍGUEZ (2020): 574-604; y CASTRO LÓPEZ (2022): 193 y 194.

<sup>34</sup> Sentencia núm. 306/2020, de 3 de marzo [ECLI:ES:TS:2020:810], de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, FD 5; o la sentencia de 16 de octubre de 2020 [ECLI:ES:AN:2020:3039], de la Sección 7ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, FD 5, cuando afirma que «para apreciar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) de la LTBG, es preciso que los datos o documentos tengan un carácter "complejo", como ocurre por ejemplo cuando los mismos se encuentran dispersos en diferentes órganos y/o en diferentes soportes (papel e informático)». Por su parte, la sentencia núm. 454/2021, de 25 de marzo [ECLI:ES:TS:2021:1256], de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo añade, en su FD 2, como motivo para apreciar la causa que «la información no se encontraba en su totalidad en el órgano al que se solicita, sino que se trataba de información pública dispersa y diseminada, que debía ser objeto de diversas operaciones de recabarla de otros órganos, ordenarla, separar la información clasificada y sistematizarla, aparte de que se trataba de información en distintos soportes físicos e informáticos».



argumentando que «para su confección y divulgación es necesaria una compleja acción de reelaboración por parte de este Tribunal, dado el ingente volumen de la información requerida que afecta a datos individualizados de más de 37.0000 recursos de amparo, incurriendo la solicitud de información, por lo tanto, en la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno».

La *Resolución 43/2023, de 4 de julio, de la Secretaría General del Tribunal Constitucional*, es uno de los muchos casos de acceso parcial pero con invocación de esta causa de inadmisión. En este supuesto, el solicitante interesa información sobre la duración media de la resolución "de recursos de amparo de procedencia jurisdiccional por este Tribunal (usando como período de referencia los últimos seis años)" y de las "solicitudes de medidas cautelares positivas (p. ej. obligación de hacer, de dar) interpuestas ante este Tribunal con desglose del tipo de medida cautelar positiva solicitada y su decisión (concedida o rechazada) de los últimos seis años". En relación con la primera de las informaciones, aun incidiendo en la función jurisdiccional del tribunal, se accede a facilitarla «por disponer de ella el Servicio de Doctrina Constitucional». Por el contrario, «debe ser inadmitida la segunda de las informaciones solicitadas -duración media de la resolución de las solicitudes de medidas cautelares positivas en los seis últimos años- porque, como paso previo imprescindible, sería necesaria su elaboración y sistematización, actividad a la que este Tribunal no viene obligado [art. 18.1.c) Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno]».

Más problemática es el caso de la *Resolución 39/2023, de 29 de mayo, de la Secretaría General del Tribunal Constitucional en relación con la solicitud de información de copia de todas las resoluciones del Tribunal desde su fundación y la documentación técnica de su ontología semántica*. La resolución sostiene que la «solicitud de información incurre en la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1.c) de la citada Ley 19/2013, pues su confección y divulgación, dado su ingente volumen y teniendo en cuenta, también, que afecta a los datos personales de un número considerable de quienes han sido parte en multitud de procesos constitucionales, requeriría de este Tribunal una compleja acción de reelaboración». Nada cabe objetar a la primera parte de la resolución: "complejidad" de la reelaboración de la información. Sin embargo, más cuestionable pudiera ser la referencia a la afectación de datos personales. Tanto las resoluciones del CTBG como la jurisprudencia han venido subrayando que no puede considerarse que la exclusión o anonimización de datos personales en la información afectada -límite legal- constituya un supuesto de reelaboración de información.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Así, la R/0173/2017, de 18 de julio, afirma, ante la invocación simultánea de límites y causas de inadmisión, que "la propia aplicación de causas de inadmisión y límites resulta en cierto modo contradictorio, y más como ocurre en este caso en que se alega primariamente los límites y, con carácter secundario, las causas de inadmisión". Más clara resulta la R/0439/2018, de 18 de octubre, cuando subraya "que resulta de todo punto irregular la aplicación simultánea de una causa de inadmisión de la solicitud- que, por su propia naturaleza implica que la misma no ha sido examinada en cuanto al fondo conjuntamente con un límite al acceso -que, igualmente por su propia naturaleza implica que la solicitud es examinada en cuanto al fondo-. En este caso se produce además el hecho de que, mientras la argumentación principal se basa en un límite al acceso, la subsidiaria, contenida como decimos en el escrito de alegaciones, se basa en una causa de inadmisión que, podemos decirlo



### 3.4.3.- Solicitudes respecto de las cuales se desconoce el órgano que pudiera resultar competente para facilitar la información [art. 18.1 d) LTBG]

Estos casos han de diferenciarse de aquellos otros en los que la información no existe, en cuyo caso procede más que la inadmisión por el art. 18 LTBG, la declaración de que la solicitud carecería de objeto. Esta causa solamente entra en juego cuando sencillamente no se dispone de la información -lo que no quiere decir que no exista-, ni existen elementos que permitan determinar o aventurar qué órgano o entidad puede tenerla.<sup>36</sup>

Se puede citar la *Resolución 35/2023, de 28 de abril, de la Secretaría General del Tribunal Constitucional en relación con la solicitud de información referida al curriculum vitae de don Ángel Latorre Segura*. El solicitante interesó, en fecha 19 de abril de 2023, el *curriculum vitae* de quien fuera magistrado del Tribunal Constitucional, don Ángel Latorre Segura. Dado que el magistrado lo fue del primer tribunal, en 1980, y, consecuentemente, el posterior trámite de verificación no tuvo lugar, su *curriculum vitae* no fue incorporado al acervo documental del entonces naciente Tribunal. La resolución dispone que «este Tribunal Constitucional no dispone de la información interesada, sin que tampoco sea posible conocer, dados los genéricos términos en los que está formulada la solicitud, el órgano que pudiera resultar competente», es por ello que «procede la inadmisión a trámite de esta en aplicación de lo dispuesto en el art. 18.1.d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. Sin perjuicio de que pueda solicitar, si lo estimara oportuno, el expediente personal de don Ángel Latorre Segura que se conserva en el Archivo General de este Tribunal, como se indica en el fundamento jurídico precedente de esta resolución».

Igualmente, cabe citar la *Resolución 40/2023, de 25 de mayo, de la Secretaría General del Tribunal Constitucional, sobre indemnización por responsabilidad patrimonial por prisión preventiva*. Señala la resolución que «no consta en los archivos de este Tribunal escrito alguno relativo a una supuesta petición de indemnización por usted formulada por responsabilidad patrimonial del Estado por prisión provisional. En consecuencia, además de no ser este Tribunal el competente para conocer de una petición de este tenor, no obra en su poder la información interesada, procediendo remitirle, atendiendo a lo que expone en su escrito, al Juzgado de Instrucción núm. 1 de Ceuta y a la Sección Sexta de la Audiencia Provincial de dicha ciudad Autónoma por si pudieran ser los órganos competentes para conocer de su solicitud»; procede, por ello, «de conformidad con lo dispuesto en el art. 18.1 d) de la Ley 19/2013, de 9

---

así, es el estadio previo a entender de aplicación un límite al acceso derivado del análisis del fondo de la solicitud".

<sup>36</sup> En la R/0163/2018, de 15 de junio, se afirma que "lo que subyace a la denegación de la información [en este caso] no es propiamente el hecho de que la misma haya sido solicitada a un organismo que carezca de ella- desconociendo además el que pudiera tenerla- sino que, asumiendo la competencia por razón de la materia, el [Ministerio], alega que no puede proporcionar lo solicitado al carecer la información de un soporte documental. Esta ausencia de soporte o, más concretamente, el hecho de que la información se contenga en exposiciones orales realizadas en determinadas reuniones y, por lo tanto, de los que no queda constancia más allá que para los presentes en la reunión y, claro está, derivado de la tramitación positiva finalmente dada a las cuestiones sobre las que versaban las exposiciones orales, implicaría que no pudiera darse el acceso requerido". En el mismo sentido, la R/0211/2018, de 5 de julio, y la R/0512/2018, de 23 de noviembre, entre otras.



de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, inadmitir la solicitud de información».

#### **4.- El régimen de garantías formales para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública ante el Tribunal Constitucional**

En relación con los órganos previstos en el art. 2.1 f), entre los que se encuentra el Tribunal Constitucional, el art. 23.2 LTBG prevé exclusivamente la interposición del recurso contencioso-administrativo frente a las resoluciones expresas o presuntas que recaigan en materia de acceso a la información pública. Sin embargo, dada la singular posición del Tribunal Constitucional y su exclusivo sometimiento a la Constitución y a su LOTC, las garantías para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública descansan en el sistema clásico de recurso en vía administrativa y recurso judicial contencioso-administrativo (art. 99.3 LOTC).<sup>37</sup> Se excluye, por el contrario, la intervención de la autoridad especializada independiente e imparcial: en concreto, no cabe la reclamación, sustitutiva de los recursos administrativos, ante el CTBG (art. 24 LTBG).

Desde la entrada en vigor de la LTBG solamente una resolución de la Secretaría General en materia de acceso a la información pública ha sido objeto de impugnación en vía administrativa: la *Resolución 24/2022, de 5 de abril de 2022 de la Secretaría General del Tribunal Constitucional, en relación con la solicitud de información sobre la verificación por el Pleno de los requisitos exigidos para el nombramiento de magistrados de este Tribunal*. Tras la desestimación en vía administrativa, el proceso judicial culminó con la sentencia núm. 1395/2023, de 6 de noviembre [ECLI:ES:TS:2023:4563], de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo. El examen de este caso nos permitirá exponer los rasgos esenciales del régimen de garantías vigente en el caso del ejercicio del derecho de acceso a la información pública ante el Tribunal Constitucional, sus certezas y también sus incertidumbres.

No obstante, es necesario llamar la atención sobre el hecho de que este asunto guarda una estrecha conexión con el resuelto por la STS núm. 502/2023, de 21 de abril [ECLI:ES:TS:2023:1648]: el recurrente es el mismo y la cuestión de fondo es el origen de la posteriormente ventilada en la STS núm. 1395/2023. Se enjuicia la resolución de 2 de marzo de 2022 de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, dictada en respuesta a la previa solicitud de información pública en relación con diversas cuestiones sobre la votación telemática para la elección de miembros de órganos constitucionales durante la pandemia del Covid-19 (normativa reguladora, medios técnicos empleados, identidad de los diputados que habían

---

<sup>37</sup> Sistema que encaja, sin mayores problemas, en el marco legal previsto por el Convenio 205 al dejar un amplio margen de configuración a los Estados. Así, el art. 8.1 del Convenio se limita a reconocer a los solicitantes el “derecho a interponer recurso ante un tribunal o ante otra instancia independiente e imparcial prevista por la ley”. La Ley Modelo ofrece, por el contrario, una regulación más detallada, al establecer: (i) apelación interna opcional (vía administrativa) (art. 50); (ii) apelación externa obligatoria ante el Órgano Garante (autoridad independiente e imparcial) (arts. 51 y 52); (iii) revisión judicial (art. 53). El Reglamento (CE) núm. 1049/2001 distingue entre una vía administrativa - solicitud confirmatoria a la institución con el fin de que ésta reconsidere su postura (art. 7.2 y 4)- y una vía judicial - “la ausencia de respuesta de la institución en el plazo establecido se considerará una respuesta denegatoria y dará derecho al solicitante a interponer recurso judicial contra la institución y/o reclamar ante el Defensor del Pueblo Europeo, con arreglo a las disposiciones pertinentes del Tratado CE” (art. 8.3)-.





ejercido su derecho al voto...); entre ellos, se encuentran los cuatro magistrados del Tribunal Constitucional sobre cuyo procedimiento de verificación se interesa una nueva solicitud de información, en este caso, ante el Tribunal Constitucional.

#### **4.1.- El sistema clásico de garantías formales en el marco del Tribunal Constitucional**

Con fecha 30 de marzo de 2022, se solicitó que el tribunal proporcionara la documentación relativa a la verificación de los requisitos exigidos para el nombramiento de magistrados del Tribunal Constitucional: protocolo o normativa que se sigue en el proceso de verificación previsto en los arts. 2.1 g) y 10.1 i) LOTC como atribución del Pleno; acta de la reunión; informes aportados; certificados y comunicaciones del Congreso de los Diputados; criterios utilizados...

Por *Resolución 24/2022, de 5 de abril de 2022*, la Secretaría General del Tribunal Constitucional, accede a la solicitud de información en los siguientes términos:

«Único. En relación con su solicitud de información, me cumple comunicarle que no existe protocolo o normativa que regule el proceso de verificación por este Tribunal del cumplimiento de los requisitos exigidos para el nombramiento de magistrados que lo integran [art. 10.1.i) OTCT], rigiéndose el citado proceso por los requisitos establecidos por la Constitución (art. 159) y por su Ley Orgánica (arts. 16 a 19); así como que no existe ningún documento o informe a los que se refieren los apartados c), f) y g) de los antecedentes de esta resolución. En archivo adjunto se le remite copia del acta de la sesión del Pleno de este Tribunal, de 11 de noviembre de 2021, en la que figura el acuerdo de expresar que las propuestas efectuadas por el Congreso de los Diputados reúnen los requisitos exigidos por la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de las comunicaciones enviadas por el Congreso de los Diputados a este Tribunal y por este Tribunal al Congreso de los Diputados en relación con las propuestas realizadas por el Pleno del Congreso de los Diputados en fecha 11 de noviembre de 2021».

Las resoluciones de la Secretaría General del Tribunal Constitucional en materia de transparencia y acceso a la información pública son susceptibles de recurso de alzada ante el Presidente, cuya decisión agota la vía administrativa (art. 99.3 LOTC). Recurso de alzada que se rige, sin más especialidades que las del objeto de impugnación y el órgano competente para resolverlo, por las reglas generales en materia de recursos -arts. 112-120- y la específicas de la alzada -arts. 121-122- previstas en la LPAC.

El carácter preceptivo del recurso de alzada ante las resoluciones de la Secretaría General del Tribunal Constitucional no parece ser compartido totalmente por el Tribunal Supremo. Así, en el FD 4.2.3º de la ya citada STS núm. 1395/2023, al afirmar su competencia para conocer de las cuestiones que plantee el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, sostiene que la LTBG «tratándose de órganos constitucionales, no exige recurrir en alzada (...) sin que sea controvertido en autos que se haya recurrido en alzada y no la inadmitiera el propio Tribunal Constitucional».

En todo caso, más allá de lo expresado por el Tribunal Supremo y con independencia de algunas críticas doctrinales que atribuyen a los recursos en vía administrativa una



escasa utilidad,<sup>38</sup> puede convenirse que el sistema actualmente previsto en el Tribunal Constitucional es garantista para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Ello no impide, como es obvio, que dicho sistema pueda ser modificado en el sentido previsto por la LTBG: esto es, entender agotada la vía administrativa con la resolución emitida por la Secretaría General en materia de acceso a la información pública, dejando expedita la vía judicial o, en su caso, articular un recurso potestativo de reposición ante el mismo órgano.

Disconforme con la resolución de la Secretaría General, el peticionario formuló recurso de alzada alegando principalmente dos objeciones: por una parte, pone en cuestión la inexistencia de la documentación que no se le ha proporcionado; por otra parte, efectúa algunos reproches al contenido de la documentación a la que ha tenido acceso -en concreto, atribuye defectos en la elaboración del acta de la sesión del Pleno del Tribunal Constitucional de 11 de noviembre de 2021-. Por *Resolución de 30 de junio de 2022*, el Presidente del Tribunal Constitucional desestima el recurso de alzada interpuesto contra la citada Resolución 24/2022, de 5 de abril de 2022, de la Secretaría General.

A continuación, el peticionario de la información interpuso, de conformidad con lo previsto en el art. 99.3 LOTC, el correspondiente recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo (rec. ordinario núm. 828/2022). El recurso contencioso se desestima íntegramente por la STS núm. 1395/2023; sentencia que resulta sumamente interesante por dos razones:

- (i) Una de carácter formal: fijar el ámbito de control judicial en materia de información pública en relación con el Tribunal Constitucional, introduciendo una suerte de *tertium genus*.
- (ii) Y otra de carácter sustantivo: al enjuiciar el órgano judicial la cuestión de fondo y adoptar una decisión confirmatoria de la cuestionada resolución administrativa del Tribunal Constitucional, se plantea el interrogante no tanto sobre cuáles son las garantías formales de las que disponen los ciudadanos en relación con la efectividad del ejercicio del derecho de acceso a la información pública interesada, como sobre su funcionalidad o eficacia real.

#### **4.2.- La *vis expansiva* del control judicial de las resoluciones del Tribunal Constitucional en materia de acceso a la información pública**

La STS núm. 1395/2023 aborda, en primer lugar, la cuestión de la posible falta de jurisdicción para conocer de las resoluciones del Presidente del Tribunal Constitucional en materia de acceso a la información pública. La razón de esta duda radica en el hecho de que los actos impugnados en este caso se refieren a la solicitud de información sobre una materia «que no es ni cuestión de personal al

---

<sup>38</sup> Según ANDREU LLOVET (2022): 476-477, "cuando las solicitudes que se plantean ante los órganos constitucionales no se contestan o se deniega total o parcialmente la información solicitada, se puede acudir a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y en determinadas ocasiones, plantear previamente una suerte de equivalente al recurso de alzada o reposición (en función de quién sea el órgano competente para resolver)", añade que este sistema "se puede vestir de garantía formal, pero su funcionalidad es cuestionable. El equivalente al recurso de alzada o reposición cuando existe es habitualmente absurdo y al Contencioso-Administrativo no acuden demasiados ciudadanos porque los órganos constitucionales les hayan denegado el acceso a la información pública por razones sobradamente conocidas".



servicio del Tribunal Constitucional, ni de administración interna, ni de gestión patrimonial», que son los actos y disposiciones del tribunal fiscalizables por la jurisdicción contencioso-administrativa según el art. 1.3 a) LJCA [STS núm. 1395/2023, FD 4.2.1º].

El Tribunal Supremo llega a esta conclusión por cuanto es evidente, a su juicio, que lo que se solicitaba, en este caso, tenía que ver con la potestad de verificación por el tribunal del cumplimiento de los requisitos por parte de los nuevos magistrados designados por el Congreso de los Diputados y, de forma más concreta sobre el trámite parlamentario seguido para dicha designación. En otras palabras, «se interesó información sobre un trámite [placet] dentro del procedimiento parlamentario por el que el Congreso de los Diputados elige a cuatro magistrados, procedimiento que finaliza en el real decreto de nombramiento» [STS núm. 1395/2023, FD 4.2.1º *in fine*]

El razonamiento seguido por Tribunal Supremo parte del hecho indubitado de que el recurrente presentó su solicitud de información en ejercicio del derecho de acceso a la información pública regulado por los arts. 12 a 17 de la LTBG, y en la consideración de que las cuestiones que se plantean en el ejercicio de dicho derecho son susceptibles de control por parte del orden jurisdiccional contencioso-administrativo (art. 23 y apdo. II del preámbulo LTBG) [STS núm. 1395/2023, FD 4.2.2º y 3º]. Concluye el Tribunal Supremo que «a las previsiones del art. 1.3 a) de la LJCA hay que añadir lo que se deduzca de leyes que regulan otras potestades administrativas que ejercen los órganos constitucionales y la consecuencia es que la LJCA no excluye el control de la potestad prevista en la Ley 19/2013» [STS núm. 1395/2023, FD 4.2.4º].

El Tribunal Supremo parece matizar la solución adoptada en la STS núm. 204/2021, de 16 de febrero [ECLI:ES:TS:2021:479], en la que se resuelve el recurso interpuesto contra acuerdos de la Mesa de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados en relación con la lista de candidatos admitidos y excluidos para ser miembros del Consejo de Administración de la Corporación de RTVE, y en la ya citada STS núm. 502/2023 que resuelve el conexo recurso contra la resolución de la Secretaría General del Congreso de Diputados en relación con el voto telemático para la elección de miembros de algunos órganos constitucionales. En ambos casos, los recursos traían causa de solicitudes formuladas al amparo de la LTBG, y sin embargo, fueron desestimados al entender que se trataba de actos de naturaleza parlamentaria y, por ello, estaban excluidos del control por la jurisdicción contencioso-administrativa.<sup>39</sup>

<sup>39</sup> Así, la STS núm. 204/2021, FD 5, afirma que «hay que recordar que el citado procedimiento, en desarrollo de lo establecido por la Ley 5/2017, está regulado en detalle por la resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 10 de julio de 2018. Ello significa que su regulación no está recogida en una disposición general de carácter administrativo, sino en una especie de "norma interna" del ámbito parlamentario. Este dato se compadece mal con la pretendida naturaleza administrativa del procedimiento aquí considerado [...] En fin, para sustentar su afirmación de que la información solicitada se refiere a una actuación de naturaleza administrativa, el recurrente ni siquiera ha intentado mostrar que aquélla tiene algún punto de contacto o alguna similitud con los supuestos contemplados en el art. 1.3.a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa»; y concluye que «una vez sentado que en el presente caso no se está en presencia de actividad sujeta al Derecho Administrativo, desaparece la base normativa en que el recurrente fundó su solicitud y, por consiguiente, el acuerdo ahora impugnado escapa al control jurisdiccional de esta Sala» (FD 6). Por su



En este sentido, el Tribunal Supremo otorga al trámite del plázet o verificación del cumplimiento de los requisitos exigidos por la CE (art. 159) y la LOTC (arts. 16 a 19) para el nombramiento de los magistrados del Tribunal Constitucional -atribución del Pleno [art. 10.1 i) LOTC]- la consideración de "actividad materialmente administrativa", lo que unido a que la solicitud de información fue presentada al amparo de la LTBG, justifica su control en vía judicial contencioso-administrativa.

Es cierto que se podrían haber adoptado otras soluciones, tales como: (i) negar la naturaleza materialmente administrativa del trámite de verificación al integrarse, en este caso, en un proceso parlamentario de designación y nombramiento de los magistrados; (ii) asimilar la verificación a una cuestión de personal en la medida en que el mismo culminará con la integración de los designados en el colegio de magistrados con los consiguientes efectos sobre su régimen jurídico personal (situación administrativa, incompatibilidades, cese y suspensión...) y sobre las partidas presupuestarias del tribunal; o (iii) considerar que la verificación o *plázet* se integra en las llamadas funciones no jurisdiccionales o gubernativas, lo que, a nuestro juicio, sería la opción más idónea y la más ajustada a la doctrina del propio Tribunal Constitucional.<sup>40</sup>

Sin embargo, lo relevante del razonamiento del Tribunal Supremo, más allá de este concreto supuesto, es que la equiparación entre la "actividad sujeta a Derecho Administrativo" y los "actos y disposiciones fiscalizables por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa" ex art. 1.3 a) LJCA es irrelevante a los efectos del control judicial. Lo determinante para atribuir a la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional en materia de información pública es que: (i) son dictadas en relación con solicitudes formuladas al amparo del derecho de acceso a la información pública reconocido expresamente por la LTBG y (ii) tienen naturaleza materialmente administrativa, al margen de las

---

parte, la STS núm. 502/2023, FD 4, afirma que «los contornos del caso y la actuación impugnada, ponen de manifiesto que la información solicitada es de naturaleza parlamentaria, desde luego no se trata del ejercicio de actuaciones o actividades materialmente administrativas, ni mucho menos son actos de personal, administración o gestión patrimonial. La información sobre el ejercicio del derecho de voto y el procedimiento de votación seguido en el seno del Congreso de los Diputados, no constituye una actividad sujeta al Derecho Administrativo que es el presupuesto necesario, a tenor de lo dispuesto en los artículos 2 de la Ley 19/2013 y 1, 3 y 12 de nuestra Ley Jurisdiccional, para que abordemos el enjuiciamiento en los términos que propugna la parte recurrente. Lo que se pretende en el presente recurso queda, en definitiva, extramuros del ámbito de nuestra jurisdicción [...] De modo que la actividad sobre la que solicitó información no era una materia sobre personal, administración y gestión patrimonial, pero tampoco, conviene insistir, se refería a una actividad materialmente administrativa, pues el ejercicio del derecho de voto por los diputados, la formalización y realización del voto en cualquiera de sus fórmulas, y el procedimiento seguido, evidencia que nos encontramos ante actuaciones netamente parlamentarias que no pueden ser consideradas actividades materialmente administrativas».

<sup>40</sup> En relación con el procedimiento de verificación de cumplimiento de los requisitos exigidos para el nombramiento de magistrados del Tribunal Constitucional no está de más recordar la posición expresada por el propio tribunal sobre su naturaleza; así, en la STC 47/2011, de 12 de abril, FJ 6, se afirma que si bien no es propiamente jurisdiccional «tienen tal grado de vinculación con el ejercicio de la función jurisdiccional que su eventual control, bien por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, bien por el propio Tribunal Constitucional en la vía de amparo prevista en el art. 43 LOTC, supondría una evidente interferencia en la potestad de autoorganización en el ejercicio de las competencias y funciones que, como órgano constitucional, tiene atribuidas en exclusiva dentro del diseño constitucional de distribución de poderes».



cuestiones de personal, administración interna o gestión patrimonial. Se trata de una suerte de *tertium genus* que, en todo caso, excluye las solicitudes de información que versen sobre la función jurisdiccional.

#### **4.3.- Las incertidumbres del control sustantivo de las resoluciones denegatorias de acceso a la información por parte del Tribunal Constitucional: recurso de amparo y recurso ante el TEDH**

En segundo lugar, el Tribunal Supremo examina la cuestión de fondo: esto es, juzgar si el Tribunal Constitucional conforme a la LTBG informó o no al demandante sobre los extremos requeridos. A tales efectos, el Tribunal Supremo pone de manifiesto que el demandante incurre en una flagrante confusión en cuanto al objeto del pleito, lo que explica que «centre lo litigioso, no en la satisfacción del derecho ejercicio conforme a la Ley 19/2023, sino en plantear las irregularidades en las que, a su entender, incurrió el Tribunal Constitucional al ejercer la potestad de verificación» [STS núm. 1395/2023, FD 5.4]. Ello explica que para «el demandante lo informado carece de la extensión y detalle que desearía, pero no porque se le oculte información o sea defectuosa, sino porque o reclama unos documentos e informes inexistentes o, existiendo, porque considera que su contenido o extensión debió ser distinto y sea una hipótesis u otra, ambas son ajenas al derecho ejercitado» [STS núm. 1395/2023, FD 5.6].

Concluye la sentencia que «el Tribunal Constitucional le contestó -y así lo recalcó en alzada como expone la Abogacía del Estado- dándole la información que podía darle- porque no disponía de otra más: se le dice así que no existe protocolo o normativa reguladora del proceso de verificación que solicitaba; se le remitieron el acta y las comunicaciones entre el Tribunal y el Congreso de los Diputados [...] y, en fin [...] se le dice que no se le pueden entregar los informes de los órganos técnicos sencillamente porque no existen» [STS núm. 1395/2023, FD 5.5]. El Tribunal Supremo ratifica, por tanto, las resoluciones emanadas del Tribunal Constitucional declarándolas conformes a Derecho, lo que descarta una eventual lesión del derecho de acceso a la información pública.

Cabe ahora preguntarse, con carácter general y más allá de las concretas circunstancias de este caso, ¿qué podría hacer el solicitante si considera que la denegación de acceso a la información por parte del Tribunal Constitucional, ratificada en vía judicial, le ocasiona una lesión en su derecho? ¿Qué garantías formales le asisten para hacer efectivo su derecho de acceso a la información pública?

En primer lugar, debemos plantearnos si la vía de amparo es viable y, de serlo, si es efectiva o funcional. La viabilidad del amparo constitucional, en los términos en que ha sido configurado por los arts. 53.2 y 161.1 b) CE, pasa por determinar la naturaleza iusfundamental o no del derecho de acceso a la información pública, una de las cuestiones más controvertidas tanto doctrinal como jurisprudencialmente.<sup>41</sup> Excede

<sup>41</sup> Sobre la naturaleza del derecho de acceso a la información pública, sin ánimo de ser exhaustivos, se pueden citar, entre otros, los siguientes trabajos: COTINO HUESO, L. 2021. "Los derechos fundamentales de acceso a la información pública, sus límites y la supletoriedad de la legislación general de transparencia", en L. COTINO HUESO y A. BOIX PALOP, *Los límites al derecho de acceso a la información pública*. Valencia: Tirant lo Blanch; FERNÁNDEZ RAMOS, S. 2017. "El derecho fundamental de acceso a la información pública", *Revista "Cuadernos Manuel Giménez Abad"*, núm. 13: 188-202; GUICHOT REINA,





del objeto de este trabajo abordar dicha cuestión por lo que, como mera hipótesis, asumiremos la posibilidad de que el derecho de acceso a la información pública sea un derecho fundamental de *naturaleza o función instrumental*, en cuanto guarda conexión con el ejercicio de otros derechos fundamentales indubitados; esencialmente, con el derecho a comunicar y recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión [art. 20.1 d) CE] y con el derecho a participar directamente en los asuntos públicos (art. 23.1 CE). De hecho, en el caso enjuiciado por la STS núm. 1395/2023, el recurrente lo vincula con el derecho fundamental a obtener información [art. 20.1 d) CE], en relación con el art. 10.1 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en adelante, CEDH). Y lo mismo hizo, previamente, en el recurso resuelto por la STS núm. 502/2023, en la que el Alto Tribunal afirma que los derechos fundamentales a la libertad de expresión y a la información «no prestan cobertura a solicitudes de este tipo, toda vez que las mismas encuentran su cauce constitucional y legal adecuado en la interpretación y aplicación del artículo 105 b) de la CE, y en la mentada Ley 19/2023» (FD 3).

Admitiendo pues, como hipótesis, la función instrumental del derecho de acceso a la información pública en el ejercicio de derechos fundamentales, entendemos que no hay obstáculo alguno para plantear un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Una interpretación sistemática del art. 43.1 LOTC permite concluir que el recurso de amparo cabe contra los actos o decisiones jurídicas, no sólo “del Gobierno” o “de los órganos ejecutivos colegiados de las comunidades autónomas” o “de sus autoridades o funcionarios o agentes”, sino también contra los de otros órganos constitucionales cuya naturaleza material es asimilable a las disposiciones y actos administrativos en sentido estricto, incluidas aquellas actuaciones gubernativas cuya naturaleza puede no ser estrictamente administrativa, siempre que sean susceptibles de recurso de amparo.<sup>42</sup> Es, por ello, que nada se opone a plantear recurso de amparo por la vía del art. 43 LOTC contra la actividad materialmente administrativa del Tribunal Constitucional [art. 1.3 b) LJCA y ejercicio de las potestades atribuidas en la LTBG]; sin perjuicio, de que también se pueda imputar una lesión autónoma a la sentencia que en vía judicial ratifica la resolución administrativa del Tribunal Constitucional (art. 44 LOTC), dando lugar al llamado amparo mixto.<sup>43</sup>

E. 2023. “La naturaleza del derecho de acceso a la información pública”, *Revista Española de Transparencia*, núm. 18: 17-49; REY MARTÍNEZ, F.2016. “El derecho de acceso a la información pública a la luz del derecho constitucional”, en *La constitución política de España: estudios en homenaje a Manuel Aragón Reyes*. Madrid: CEPC; y VILLAVARDE MENÉNDEZ, I. 2019. “El marco constitucional de la transparencia”, *Revista española de derecho constitucional*, núm. 116: 167-191.

<sup>42</sup> Así, se ha reconocido desde tempranamente en relación con las disposiciones y actos del Consejo General del Poder Judicial (SSTC 29/1987, de 6 de marzo; y 174/1996, de 11 de noviembre), o con las disposiciones o actos de las Cortes Generales y Asambleas legislativas (STC 121/1997, de 1 de julio).

<sup>43</sup> En el momento de escribir estas líneas y en relación con el caso cuyo examen nos sirve de base para este trabajo, están pendientes del trámite de admisión los recursos de amparo interpuestos, respectivamente, (i) contra la resolución de 2 de marzo de 2022 de la Secretaría General del Congreso de los Diputados y la STS núm. 502/2023 -RA núm. 4095-2023- y (ii) contra las resoluciones de la Secretaría General y del Presidente del Tribunal Constitucional y la STS núm. 1395/2023 -RA núm. 208-2024-.



Cuestión distinta es la consideración que nos merezca el recurso de amparo como remedio o recurso efectivo -en el sentido dado al mismo por el art. 13 CEDH e interpretado por el TEDH-<sup>44</sup>, en casos en los que ha sido el Tribunal Constitucional, en el ejercicio de sus actividades gubernativas y administrativas, el causante de la lesión cuya reparación se busca. No obstante, no se debe perder de vista que la resolución impugnada es, en última instancia, una resolución administrativa del Presidente del Tribunal Constitucional y no una resolución adoptada por el Pleno o las Salas en el ejercicio de su función jurisdiccional, por lo que en nada se ve alterada la imparcialidad y la capacidad de examinar las demandas de amparo que se puedan plantear, a lo que se ha de sumar la posibilidad de que puedan entrar en juego, en su caso, las causas de abstención o recusación en relación con el Presidente del tribunal.

La última garantía que se vislumbra para el ciudadano, agotada la vía interna, es el recurso ante el TEDH; tribunal que en los últimos tiempos ha integrado en el ámbito del art. 10.1 CEDH el derecho de acceso a la información pública, pero sometido a un estricto test de cuatro elementos.<sup>45</sup> Solamente en aquellos supuestos en que por las circunstancias del caso, el acceso a la información supere el test de los cuatro elementos, se considerará parte esencial de la libertad de recibir información, y por ende, gozará de la protección del art. 10.1 CEDH.

Superada la exigencia del test para obtener la protección derivada del art. 10.1 CEDH, en el caso de obtener una sentencia favorable, al ciudadano le quedaría un último obstáculo que vencer: la ejecución o cumplimiento de la sentencia del TEDH por el Tribunal Constitucional. Es evidente que a diferencia de lo previsto en el art. 5 bis LOPJ -tras la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio- para los casos de violación del CEDH en el ámbito de la jurisdicción ordinaria -recurso de revisión ante el Tribunal Supremo-, nada hay previsto cuando dicha violación del Convenio se produce por el propio Tribunal Constitucional, aunque formalmente el condenado sea el Reino de España. Cuestión esta que demanda una pronta solución

<sup>44</sup> Por todas, STEDH 27229/95, de 3 de abril de 2001, *Keenan v. Reino Unido*, § 122, cuando afirma que «el alcance de la obligación del artículo 13 varía dependiendo de la naturaleza de la petición del demandante. Sin embargo, el recurso exigido por el artículo 13 debe ser "efectivo" en la práctica, así como en la ley».

<sup>45</sup> Véase STEDH 18030/11, de 8 de noviembre de 2016, Gran Sala, *Magyar Helsinki Bizottság c. Hungría*, § 156 y ss. De forma sucinta, el test de cuatro elementos establecido por el TEDH se formula en los siguientes términos: 1) La *finalidad o propósito* de la información requerida: la finalidad debe ser generar debate público o contribuir a la labor de vigilancia de los poderes públicos -social watchdog function- (§ 158). 2) La *naturaleza* de la información: debe ser de interés público, información que proporcione transparencia sobre los asuntos públicos o sea relevante para la sociedad en su conjunto (§ 161), atendiendo a las circunstancias de cada caso (§ 162). A título de ejemplo señala que será de interés público la información sobre materias que sean objeto de polémica, los temas sociales y aquellos sobre los que hubiese expectativas razonables de que a la sociedad le gustaría ser informada (§ 161); en definitiva, asuntos que se derivan del debate político y público (§ 163). 3) El *rol* del solicitante: se pone el acento en la importancia del desempeño de funciones de «vigilancia social» asociadas a la guardia y custodia de la democracia -public watchdog-: medios de comunicación, periodistas, ONG's, pero también investigadores académicos, autores que escriben sobre materias de interés público, blogueros e influencers de redes sociales (§ 165-166 y 168). 4) La *situación material* de la información: ha de tratarse de información preparada y disponible, de modo que exista y obre en poder de los poderes públicos, sin que sea necesario acometer una labor de recopilación (§ 169).



del legislador, más allá de la posición que pudiera adoptar el propio Tribunal Constitucional llegado el caso.

## Bibliografía

ANDREU LLOVET, R. 2022. *El acceso a la información pública en España: ¿Truco o trato?* Valencia: Tirant lo blanch.

CASTRO LÓPEZ, J. 2022. "Límites del derecho de acceso y causas de inadmisión", en TORRES-FERNÁNDEZ NIETO, J.J. (dir.), *Acceso a la información pública y transparencia. Examen de los principales problemas y jurisprudencia que plantea el acceso a la información pública*. Cizur Menor: Aranzadi, 171-196.

COTINO HUESO, L. 2021. "Los derechos fundamentales de acceso a la información pública, sus límites y la supletoriedad de la legislación general de transparencia", en L. COTINO HUESO y A. BOIX PALOP. *Los límites al derecho de acceso a la información pública*. Valencia: Tirant lo Blanch, 21-63.

FERNÁNDEZ RAMOS, S. 2017. "El derecho fundamental de acceso a la información pública", *Revista "Cuadernos Manuel Giménez Abad"*, núm. 13: 188-202.

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

GUICHOT REINA, E. 2012. "Derecho de acceso a la información: experiencias regionales y estatales en Europa y América". *Derecho Comparado de la información*, núm. 19: 135-188.

— 2016, "Reflexiones acerca de la aplicación de la nueva normativa sobre transparencia pública", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 94: 89-106.

— 2023. "La naturaleza del derecho de acceso a la información pública", *Revista Española de Transparencia*, núm. 18: 17-49

GUICHOT REINA, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C. 2020. *El derecho de acceso a la información pública*, Valencia: Tirant lo blanch.

REY MARTÍNEZ, F. 2016. "El derecho de acceso a la información pública a la luz del derecho constitucional", en *La constitución política de España: estudios en homenaje a Manuel Aragón Reyes*. Madrid: CEPC, 795-809.

VILLAVARDE MENÉNDEZ, I 2019. "El marco constitucional de la transparencia", *Revista española de derecho constitucional*, núm. 116: 167-191.