



## SEMINARIO

### “TRANSPARENCIA Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE LA ACTIVIDAD DE LOS TRIBUNALES CONSTITUCIONALES”

Cartagena de Indias (Colombia), 16 a 19 de julio de 2024

#### **Ponencia VII: El control administrativo y judicial de las resoluciones en materia de transparencia en el caso de los Tribunales, Cortes y Salas Constitucionales.**

**Dr. José Manuel Pérez Fernández**  
Letrado del Tribunal Constitucional de España

#### **1. Introducción.**

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 (arts. 12 a 24) relativas al derecho de acceso a la información 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*” (art. 13 LTBG). En este punto, conviene recordar que una de las principales cuestiones que se plantean las normas sobre acceso a la información en relación con el objeto del derecho es si se refiere a los documentos<sup>1</sup>, a la información o a ambos,<sup>2</sup> distinción que tiene bastante de artificial en la actual sociedad informatizada.

1

---

<sup>1</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, como expresión de la solución mayoritaria, en un concepto omnicompreensivo 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>2</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)].



En el caso del Tribunal Constitucional, la información se circunscribe al ámbito de “sus actividades sujetas a derecho administrativo”.<sup>3</sup> Como tales, si nos atenemos a lo dispuesto en el art. 1.3 a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), se comprenderían “*los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público*”; e, igualmente, el art. 12.1 c) LJCA atribuye el conocimiento de los recursos contra los actos y disposiciones en dichas materias a la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo. En principio, nada cabe objetar a la equiparación entre la “actividad sujeta a Derecho Administrativo” y los “actos y disposiciones fiscalizables por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa”; así lo ha entendido también la jurisprudencia del propio Tribunal Supremo.<sup>4</sup> Sin embargo, esta asimilación podría plantear algunas dudas respecto de: (i) otras actividades del tribunal sujetas a otras ramas del derecho (civil, laboral...); y (ii) solicitudes de información que no versan sobre las materias fiscalizables por la jurisdicción contencioso-administrativa, que podrían quedar excluidas del control judicial. Respecto de la primera duda (i), quizás una posible solución sería formular el ámbito subjetivo en un sentido negativo: se excluye del ámbito de la LTBG 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>5</sup> Respecto de la segunda duda (ii)

---

<sup>3</sup> El Convenio 205 somete a su ámbito a las autoridades judiciales “en la medida en que desempeñen funciones administrativas según el derecho nacional” [art. 1.2 a)]. 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>4</sup> En la STS núm. 502/2023, de 21 de abril [rec. Ordinario núm. 350/2022], en la que se enjuicia la resolución de 2 de marzo de 2022 de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, recaída en respuesta a la previa solicitud de información pública y transparencia en relación con diversas cuestiones sobre la votación telemática para la elección de miembros de órganos constitucionales (entre ellos, cuatro magistrados del Tribunal Constitucional) durante la pandemia del Covid-19, la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo recuerda dicha equivalencia. En el 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 del 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 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>5</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*

veremos más adelante la solución “expansiva” adoptada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

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 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.

Teniendo en cuenta que el órgano competente para conocer y tramitar las solicitudes de información dirigidas al Tribunal Constitucional es la Secretaría General, conviene recordar, brevemente, los rasgos esenciales del procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública; procedimiento que, en todo caso, viene marcado por las notas de antiformalismo, simplicidad, agilidad, asequibilidad y gratuidad. Tres son las fases relevantes:

- a) *Fase de Inicio*: a instancia de parte mediante la oportuna solicitud; contenido mínimo de la solicitud (identidad del solicitante, información interesada y dirección de contacto); carácter potestativo de explicitar los motivos o razones que fundamentan dicha petición (art. 17 LTBG). No obstante, en relación con la motivación, 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 trámite por alguna de las causas previstas en el art. 18.1 LTBG.
- b) *Fase de tramitación*: plazo de subsanación (diez días – desistimiento; art. 19.2 LTBG) y de audiencia a terceros afectados (art. 19.3 LTBG).
- c) *Fase de resolución*: 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); y (v) inadmitan a trámite 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); acceso parcial (art. 16); o apreciación de alguna causa de inadmisión a trámite [art. 16.2 en conexión con art. 18.1 d)]. El plazo para resolver es de un mes (ampliable); transcurrido el cual se produce la desestimación presunta por silencio negativo (art. 20 LTBG).

En la presente ponencia expondremos las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública y los sistemas previstos para garantizar el ejercicio de este derecho; garantías que deben responder a los principios básicos de inmediatez, asequibilidad, independencia y efectividad.

## **2. Las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública dirigidas ante el 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 518 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.<sup>6</sup>

En 82 solicitudes (15,83 %) no se accedió a la información interesada; y de ellas, 18 (3,47 %) 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). El examen de las causas de inadmisión más significativas, tanto cuantitativa como cualitativamente, exige diferenciar tres supuestos: (i) solicitudes en las que se reclama información sobre la función jurisdiccional del Tribunal Constitucional; (ii) solicitudes que incurrir en causa de inadmisión por carecer de objeto *ex art.* 13 LTBG: labor de asesoramiento o consulta; y (iii) solicitudes que se inadmiten a trámite por alguna de las causas 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.

### **2.1 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 menoscabo. También existe coincidencia en que dichos límites han de estar previstos expresamente en la norma -no caben, pues, cláusulas abiertas- y han de ser objeto de una interpretación ponderada y proporcionada, sometida al test del interés público y del daño atendiendo a las concretas circunstancias del caso.<sup>7</sup>

---

<sup>6</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.

<sup>7</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). Nuevamente la Ley Modelo ofrece una regulación más precisa en su Capítulo IV (arts. 25-49), con un amplio catálogo de excepciones por interés 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. Por su parte, el Reglamento (CE) núm. 1049/2001

En las solicitudes de información que pueden verse afectadas por la concurrencia de un límite de acceso [art. 14 LTBG: seguridad nacional, defensa, relaciones exteriores, seguridad pública, secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial...], existe o se realiza un examen de la cuestión de fondo, y 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. No obstante, dichas causas han de ser objeto de una interpretación y aplicación restrictiva, 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 interés público y del test del daño. Esto es así porque las solicitudes 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.

Por su propia naturaleza, las causas de inadmisión han de ser debidamente motivadas, previo análisis de las circunstancias presentes en el caso, 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. 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.

## 2.2 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.

A modo de ejemplo, se pueden citar dos resoluciones de la Secretaría General recaídas en este 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 ha admitido a trámite el recurso de amparo núm. 2919-

---

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, 2y 3 sólo se aplicarán durante el período en que esté justificada la protección en función del contenido del documento. Podrán aplicarse las excepciones durante un período 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 período, si fuere necesario”.

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 ha conocido la Sala Primera de este Tribunal en el ejercicio de la competencia que le confieren los arts. 161.1 b) CE y 48 y ss. 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 del Poder Judicial (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, Acuerdo de 5 de julio de 1990 (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); 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).<sup>8</sup>

---

<sup>8</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 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

c) En tercer lugar, el Acuerdo de 21 de diciembre de 2006, del Pleno del Tribunal Constitucional, regula los ficheros automatizados de datos de carácter personal existentes en el tribunal. A los efectos que aquí interesan, el tribunal cuenta con dos ficheros:

- El *fichero de Registro General* que cumple la finalidad de ordenar la recepción de todos los escritos dirigidos al tribunal y la salida del mismo de los escritos y comunicaciones oficiales dirigidos a otros órganos o a particulares; constan en él los datos de quienes dirijan escritos, oficios o comunicaciones de cualquier clase al tribunal o a cualquiera de sus autoridades u órganos, así como los de quienes reciben notificaciones u otro tipo de comunicaciones oficiales del Tribunal Constitucional (art. 2, párrafo primero).
- El *fichero 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; contiene los datos de quienes son parte, los de quienes ejercen su representación y defensa y los de las demás personas que intervienen en los procesos constitucionales. En el supuesto de que se haya interesado la concesión del beneficio de justicia gratuita, también figura este extremo. Los datos se obtienen de los escritos y documentación presentados ante el Tribunal (art. 3.1).
- Los datos de carácter personal registrados en los citados ficheros sólo serán utilizados para los fines expresamente previstos y por personal debidamente autorizado; y sólo podrán ser cedidos a los órganos judiciales y a otras autoridades públicas en los supuestos y en los términos previstos por las leyes (art. 7). Corresponde al secretario de justicia del Pleno y, en su caso, a los secretarios de justicia de las Salas, asegurar la protección de los datos personales en los ficheros cuya gestión y custodia les corresponda (art. 8.2 en conexión con los arts. 30 y 31.2 ROPTC).

De acuerdo con el marco legal descrito, las resoluciones 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) en la que 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 se emite el testimonio o certificación de la resolución judicial solicitada (por ejemplo, siempre el caso del recurso de casación para la unificación de doctrina en el

---

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).

orden social), recordando que para acceder al contenido de las actuaciones judiciales de un concreto proceso constitucional se debe acreditar ser parte legitimada.

Caso distinto del descrito es el de aquéllas 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 \(tribunalconstitucional.es\)](http://tribunalconstitucional.es)] o de los periódicos oficiales [[BOE.es](http://BOE.es) - [Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado](http://Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado)].

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:

- a) 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.
- b) 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, en su fundamentación, una diferenciación atendiendo a 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 [<https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Busqueda/Index>] 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 documental es, por consiguiente, materia sujeta a la más estricta reserva» (con la única excepción de la STC 137/2010, de 16 de diciembre).

### 2.3 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. 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 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>9</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>10</sup>

---

<sup>9</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>10</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 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”.

## 2.4 Solicitudes que se inadmiten a trámite por alguna de las causas del art. 18 LTBG.

El art. 18.1 LTBG dispone que se inadmitirán a trámite, 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>11</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:

***a) Trátarse de 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 de procesos constitucionales; estudios o informes específicos; 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, de una de las más controvertidas y discutidas, pues un mal uso podría traducirse: bien en un límite de carácter sustantivo que afecte a una cantidad ingente de información, bien en una traba al buen funcionamiento del tribunal. Es, por ello, que a los efectos de entender cuando nos encontramos ante información que tenga “carácter auxiliar o de apoyo” es conveniente hacerse eco del *Criterio del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno 6/2015, de 12 de noviembre* (en adelante, CTBG), en la medida que ofrece una serie de pautas que pueden resultar de utilidad:

- 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

---

<sup>11</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”.

material, lo que excluye toda información relevante en la tramitación de un expediente o en la conformación de la voluntad del órgano.

No obstante, el hecho de que la información solicitada no constituya un trámite del procedimiento no es, en ningún caso, determinante de la naturaleza auxiliar o de apoyo. El carácter público de la información solicitada *ex art.* 13 LTBG no está ligada a la existencia de un procedimiento administrativo.

- 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; (iv) se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites específicos del procedimiento; (v) se trate de informes no preceptivos.

Retomando ahora el examen de esta causa de inadmisión desde la concreta perspectiva del Tribunal Constitucional, encontramos un buen ejemplo de este tipo de solicitudes en la formulada en relación con el recurso de amparo núm. 5820-2022,<sup>12</sup> el cual 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. 50.1 b) LOTC (STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2). 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, sean de personas que acrediten un interés legítimo y directo, en el mismo sentido. El razonamiento seguido por el tribunal es el siguiente:

---

<sup>12</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.

- «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).

***b) La confección y divulgación de la información requería 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 más dudas interpretativas y dificultades en su aplicación.

Nuevamente es aconsejable acudir al *Criterio del CTBG 7/2015, de 12 de noviembre*, a los efectos de obtener pautas de interpretación de la causa de inadmisión. En primer lugar, la reelaboración debe diferenciarse de (i) 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; (ii) la información que debe ser anonimizada o disociada por contener datos de carácter personal; (iii) la información está en poder de varias unidades informantes, 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; (ii) se carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta solicitada; y (iii) los datos o documentos tengan un carácter “complejo”, como ocurre cuando los mismos se encuentran dispersos en diferentes órganos y/o en diferentes soportes (papel y digital) [SAN, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 16 de octubre de 2020 (rec. Apelación núm. 25/2020)].

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 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».

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 primera parte de la resolución: “complejidad” de la reelaboración de la información. Sin embargo, es más cuestionable la referencia a la afectación de datos personales es cuestionable. Tanto las resoluciones del CTBG como la jurisprudencia ha 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.

***c) El desconocimiento, dados los términos genéricos en que fueron formuladas las solicitudes, del 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.

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».

### **3. Régimen de garantías: impugnación en vía administrativa y judicial.**

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 los sistemas clásicos de recurso de alzada en vía administrativa y recurso judicial contencioso-administrativo (art. 99.2 y 3 LOTC).<sup>13</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 Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) (art. 24 LTBG).<sup>14</sup>

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, de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo. El examen de esta 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.

### 3.1 La impugnación en alzada de las resoluciones denegatorias del acceso a la información pública.

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) OTC], 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

<sup>13</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)-.

<sup>14</sup> El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) tiene por finalidad promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, salvaguardar el ejercicio de derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno; su régimen se recoge en los arts. 33 a 40 LTBG.

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 del Secretario General en materia de transparencia y acceso a la información pública, dictadas por delegación del Presidente del Tribunal Constitucional (art. 99.2 LOTC), son susceptibles de recurso de alzada ante el Presidente, cuya decisión agotará 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 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 plantea 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».

Por *Resolución de 30 de junio de 2020*, el Presidente del Tribunal Constitucional desestima el recurso de alzada interpuesto contra la citada Resolución 24/2022, de 5 de abril de 2022, la Secretaría General; resolución contra la cabe interponer recurso contencioso-administrativo (art. 99.3 LOTC).

### **3.2 La competencia del Tribunal Supremo para conocer de las resoluciones del Presidente del Tribunal Constitucional desestimatorias del recurso de alzada en materia de información pública.**

La STS núm. 1395/2023 resulta sumamente interesante por dos razones: una de carácter formal, al fijar el ámbito de control judicial en materia de información pública; una de carácter sustantivo, al enjuiciar la cuestión de fondo suscitada en relación con la efectividad del ejercicio del derecho de acceso a la información pública interesada.

En primer lugar, el Tribunal Supremo aborda 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 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]. Esta conclusión es evidente por cuanto 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 [STS núm. 1395/2023, FD 4.2.2º].

El Tribunal Supremo ancla su razonamiento en el 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). 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]. En este sentido, parece apartarse o matizar su propia jurisprudencia, elaborada con ocasión de recursos interpuestos bien contra acuerdos de la Mesa de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados [lista de candidatos admitidos y excluidos para ser miembros del Consejo de Administración de la Corporación de RTVE],<sup>15</sup> bien contra resoluciones de la Secretaría General del Congreso de Diputados [voto telemático para nombrar miembros de los órganos constitucionales].<sup>16</sup> Dichos recursos traían causa de solicitudes formuladas al amparo de la LTBG, y sin embargo, fueron desestimados por al entender que se trataba de actos de naturaleza parlamentaria y, por ello, excluidos del control por la jurisdicción contencioso-administrativa.<sup>17</sup>

A la vista del razonamiento del Tribunal Supremo podemos concluir que la eventual 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 Presidente del Tribunal Constitucional en materia de información pública es que son dictadas en relación con solicitudes formuladas al amparo del derecho de acceso a la

---

<sup>15</sup> STS núm. 204/2021, de 16 de febrero (res. ordinario núm. 216/2019), de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo.

<sup>16</sup> STS núm. 502/2023, de 21 de abril [rec. Ordinario núm. 350/2022], de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo.

<sup>17</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 aquella 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 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».



información pública reconocido expresamente por la LTBG, siempre que no versen sobre la función jurisdiccional que es propia de este órgano constitucional.

En segundo lugar, el Alto Tribunal examina la cuestión de fondo: esto es, juzgar si el Tribunal Constitucional conforme a la LTBG informó o no al demandante sobre los puntos 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 recalco 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].