



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno

## CRITERIO INTERPRETATIVO

N/REF: CI/008/2015

FECHA: 12 de noviembre de 2015

**ASUNTO:** Aplicación de la disposición adicional primera de la Ley 19/2013 sobre regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), en su artículo 38.2.a), atribuye a la Presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) la función de *“adoptar criterios de interpretación uniforme de las obligaciones contenidas en esta Ley”*.

Del mismo modo, el Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, que aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, señala en el artículo 8.2.b) que la Presidenta del Consejo en el desarrollo de sus funciones es el órgano competente para *“adoptar criterios de interpretación uniforme de las obligaciones contenidas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en el Reglamento que desarrolle dicha Ley o en este Estatuto.”*

En su virtud, esta Presidencia adopta el presente CRITERIO INTERPRETATIVO de la LTAIBG referido a la **disposición adicional primera de la Ley 19/2013 en lo concerniente a la aplicación preferente de una normativa específica en materia de acceso a la información.**

### I. ANTECEDENTES

El presente criterio se adopta a la vista de algunas de las reclamaciones presentadas ante el Consejo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG y con la finalidad de fijar directrices que sirvan para interpretar y aplicar de forma correcta lo preceptuado en esta norma, de acuerdo con el artículo 38.1.a) de la LTAIBG que señala lo siguiente: *“Para la consecución de sus objetivos, el CTBG tiene encomendadas las siguientes funciones: a) Adoptar recomendaciones para el mejor cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Ley.”*



## II. INTERPRETACIÓN

### 1. Marco normativo

La disposición adicional primera de la LTAIBG establece lo siguiente:

*Disposición adicional primera. "Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública.*

*1. La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo.*

*2. Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.*

*3. En este sentido, esta Ley será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización.*

### 2. Criterios interpretativos

- I. De acuerdo con el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), y, a partir de su entrada en vigor, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPCAP), el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública, previsto en el artículo 105, letra c), de la Constitución, se rige, primeramente por ésta y, en segundo lugar, por "la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y demás leyes que resulten de aplicación".

De este modo la LTAIBG se configura en nuestro sistema jurídico como la norma básica en materia de acceso a la información pública, teniendo por su vinculación directa con la LRJPAC el mismo carácter básico de ésta y siendo, por tanto, aplicable a todas las Administraciones Públicas en los términos del artículo 149.1.18º de la Constitución (artículo 1 de la LRJPAC).

- II. El carácter de ley básica de la LTAIBG en esta materia tiene como consecuencia principal que las excepciones a su aplicación en materia de acceso a la información pública deben venir expresamente previstas y autorizadas por ella.



- III. Los apartados 2 y 3 de la disposición adicional primera de la LTAIBG contienen la única excepción prevista en la Ley para la aplicación de sus normas sobre ejercicio del derecho a la información.

Esto es, además, especialmente evidente si se tiene en cuenta que, según la Directriz 39, letra b) de las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005 y publicadas por Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría de Presidencia, las disposiciones adicionales de las normas deberán regular entre otras cuestiones *“las excepciones, dispensas y reservas a la aplicación de la norma o de alguno de sus preceptos, cuando no sea posible o adecuado regular estos aspectos en el articulado”*. De este modo, dado que las disposiciones adicionales en los textos normativos suponen una excepción respecto a lo previsto en la parte dispositiva que está formada por los artículos del cuerpo de la norma, parece claro que las únicas excepciones a la aplicación directa de las normas de la LTAIBG sobre acceso a la información son las previstas en su disposición adicional primera:

- IV. La disposición adicional primera de la LTAIBG vincula la aplicación supletoria de la Ley a la existencia de una norma específica que prevea y regule un régimen de acceso a la información, también específico.

En consecuencia, sólo en el caso de que una norma concreta establezca un régimen específico de acceso a la información pública en una determinada materia o área de actuación administrativa, puede entenderse que las normas de la LTAIBG no son de aplicación directa y operan como normas supletorias. En opinión del Consejo, la mencionada disposición adicional tiene como objetivo la preservación de otros regímenes de acceso a la información que hayan sido o puedan ser aprobados y que tengan en cuenta las características de la información que se solicita, delimite los legitimados a acceder a la misma, prevea condiciones de acceso etc. Por ello, sólo cuando la norma en cuestión contenga una regulación específica del acceso a la información, por más que regule exhaustivamente otros trámites o aspectos del procedimiento, podrá considerarse a la LTAIBG como supletoria en todo lo relacionado con dicho acceso.

La interpretación contraria conduciría, adicionalmente, al absurdo de que sectores enteros de la actividad pública o determinados órganos territoriales quedaran exceptuados de la aplicación del régimen de acceso previsto en la LTAIBG, siendo ésta, como es, una ley básica y de general aplicación. En definitiva, solamente aquellos sectores u órganos que cuenten con una normativa que prevea un régimen específico de acceso a la información que



los redactores de la LTAIBG han entendido necesario preservar, aplicarán directamente dicho régimen y siempre con ésta última como norma supletoria.

- V. Hay que tener en cuenta, finalmente, que la excepción prevista en la LTAIBG no realiza una enumeración taxativa de los procedimientos o áreas de actuación que cuentan con regímenes específicos, para no provocar, por ello, lagunas o introducir rigideces indebidas en el ordenamiento jurídico. Los regímenes mencionados en el apartado tres de su disposición adicional primera -el régimen específico de acceso a la legislación medioambiental, contenido en la Ley 27/2006, de 18 de julio, y el previsto en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público- lo son a título de ejemplo y admiten la consideración de otros sectores, entre ellos estaría el contenido en los artículos 23 a 32 del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, que establece el sistema de Archivos de la Administración General del Estado o las disposiciones que, en concreta normativa específica, prevean la reserva en el acceso cuando se den determinados condicionantes (secretos oficiales, secreto estadístico) y algunos otros.

### III. CONCLUSIONES

- I. La aplicación de la Disposición adicional primera, párrafo 2, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, requiere la existencia de una **norma** que prevea una **regulación propia del acceso a la información**.
- II. Las disposiciones adicionales por su naturaleza operan como excepciones a lo que establece la parte dispositiva de la norma.
- III. No cabe interpretar extensivamente la aplicación de esta disposición en base a la existencia de legislaciones sectoriales.
- IV. A salvo del contenido de este criterio, la legislación incluida en la Ley 19/2013, por su carácter básico, es aplicable a la totalidad de disposiciones que vinculan a los sujetos obligados, supletoriamente en caso de regulación específica del derecho de acceso.

Madrid, 12 de noviembre de 2015  
LA PRESIDENTA DEL CONSEJO DE  
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO



Esther Arizmendi Gutiérrez