

R. CASACION núm.: 3382/2020

Ponente: Excmo. Sr. D.

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D.

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Tercera
Sentencia núm. 312/2022

Excmos. Sres.

D.

D.

D.

D.

D.

D.

En Madrid, a 10 de marzo de 2022.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 3382/2020 interpuesto por el Procurador D. _____ en representación de la DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE GIRONA contra la sentencia nº 1074/2019, de 18 de diciembre, de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña dictada en el recurso contencioso-administrativo nº 334/2016. Ha comparecido, como parte recurrida, la GENERALITAT DE CATALUÑA, representada y asistida por su Abogado.

Ha sido ponente

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La representación procesal de la Diputación Provincial de Girona interpuso recurso contencioso-administrativo contra las resoluciones 22, 24, 25, 26, 31 y 32, de 7 de junio y 7 de julio de 2016, de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP), que anularon un conjunto de actos administrativos de la citada Diputación Provincial en los que se denegaba al grupo político Candidatura d'Unitat Popular (CUP) determinadas solicitudes de acceso a expedientes y de obtención de copias de los mismos.

La Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña dictó sentencia nº 1074/2019, de 18 de diciembre (recurso contencioso-administrativo nº 334/2016) en la que se desestima el recurso con imposición de las costas procesales a la parte recurrente hasta un límite de 3.000 euros.

SEGUNDO.- La sentencia de la Sección 5ª de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en su fundamento jurídico primero, ofrece una amplia reseña de la fundamentación de las resoluciones administrativas impugnadas; en los fundamentos segundo y tercero de la sentencia aparece resumido el posicionamiento de las partes personadas; y en el fundamento cuarto la Sala de instancia rechaza el alegato de la Generalitat de Cataluña (parte demandada) en el que sostenía que el recurso habría perdido su objeto, cuestión esta sobre la que no se ha suscitado debate en casación.

A partir de ahí, las razones en las que se fundamenta la desestimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Diputación de Girona aparecen recogidas en el fundamento jurídico quinto de la sentencia, cuyo contenido es el siguiente:

<< (...) QUINTO. En cuanto a la demanda, cabe señalar que esta tendrá que ser íntegramente desestimada. Y tendrá que ser así por los propios argumentos empleados en su momento por la GAIP, quien de forma impecable ya habría dado una respuesta extensa y ampliamente fundamentada a las reservas formuladas por la DdG, poco más

que reproducidas en este proceso. Sin embargo, esto no impedirá que este Tribunal formule, en los términos que seguirán, algunas consideraciones añadidas:

1ª Las Resoluciones GAIP indicaron -con un sentido común abrumador- que aquellos que representan a la ciudadanía en las Instituciones públicas no pueden disfrutar de un derecho de acceso a la documentación pública de alcance y calidad inferior que cuando este mismo derecho lo ejerciten sus representados individualmente considerados.

La Disposición adicional primera, punto 2, de la Ley 19/2014 establece que el acceso a la información pública en las materias que tienen establecido un régimen de acceso especial se regulará por su normativa específica y, con carácter supletorio, por esta Ley. Esto quiere decir que, en el ámbito local, las previsiones que regulan el acceso de los electos a la documentación corporativa (art. 77 de la Ley básica de régimen local; art. 164 del texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña; y art. 14, .15 y 16 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, aprobado mediante RD 2568/1986, de 28 de noviembre) se tienen que ver completadas por las previsiones de la Ley 19/2014. Con más motivo si tenemos presente:

- Que la Ley 19/2014 tiene la condición de norma reguladora de los derechos, las obligaciones y las garantías esenciales en las materias que regula, que son aplicables con carácter general a la actuación y el funcionamiento de la Administración (punto 1 de la disposición final primera).

- Que, al mismo tiempo, las leyes sectoriales (las de régimen local serían un caso) deben interpretarse de acuerdo con lo establecido en la Ley 19/2014 y, para el caso de establecer excepciones respecto al régimen general, "estas deben ser explícitas y responder a una causa que las justifique" (punto 2 de la Disposición final primera).

2ª La aplicación al caso de la reclamación ante la GAIP resulta compatible con el régimen ordinario de impugnación de los actos administrativos dictados por las entidades locales.

En el momento de los hechos aún se encontraba en vigor la Ley básica 30/1992, de 26 de noviembre (LPAC), que en su art. 107 preveía la posibilidad de sustituir los recursos de alzada y reposición por procedimientos asignados a órganos colegiados o a comisiones específicas, bajo un régimen jurídico con el que concuerda la reclamación ante la GAIP, prevista en los art. 38 a 44 de la Ley 19/2014. Con más motivo si tenemos en cuenta que la configuración legal de la reclamación ante la GAIP, más que una sustitución de los recursos administrativos ordinarios, ha sido configurada como una alternativa.

En el mismo sentido -y con carácter general- el art. 23.1 de la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno.

Es verdad que el art. 107.2 LPAC establecía que la aplicación de estos procedimientos en el ámbito de la Administración local no podría suponer el desconocimiento de las facultades resolutorias reconocidas a los órganos representativos electos establecidos por la Ley. Sin embargo, esta limitación debe considerarse alterada en méritos de la Ley estatal 19/2013, la Disposición adicional cuarta, punto 1, de la que establece:

[...]

Cabe decir que la reclamación prevista en el art. 24 de la Ley estatal tiene, su réplica en los art.42 y siguientes de la Ley catalana 19/2014. Como también es necesario hacer notar el designio tácito pero evidente de la Ley estatal (básica en lo que ahora interesa; véase su Disposición final octava) de establecer en todas las Instancias territoriales una reclamación susceptible de efectos Imperativos e Invalidantes, sin excepciones basadas en la naturaleza de las Administraciones concedidas; lo que —ya sea dicho de paso— no supone ninguna lesión de la autonomía local, si tenemos presente que esta siempre ha sido compatible con las técnicas de control de la legalidad.

3ª En el sistema de garantías previsto en la Ley 19/2014, el procedimiento de mediación no es preceptivo ni obligatorio.

El art. 42.2 de la Ley 19/2014 deja bien claro que los promotores de la queja pueden optar por un procedimiento de mediación o por un procedimiento ordinario con resolución.

En nuestro caso, la CUP optó por este último procedimiento, con lo que no se precisaba la conformidad de la DdG>>.

Por tales razones la sentencia termina desestimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Diputación Provincial de Girona.

TERCERO.- Notificada la sentencia a las partes, preparó recurso de casación contra ella la representación de la Diputación Provincial de Girona, siendo admitido a trámite el recurso por auto de la Sección Primera de esta Sala de 23 de junio de 2021 en el que asimismo se acuerda la remisión de las actuaciones a la Sección Tercera, con arreglo a las normas sobre reparto de asuntos.

En la parte dispositiva del auto de admisión se acuerda, en lo que ahora interesa, lo siguiente:

<< (...) 2º) Declarar que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en interpretar la Disposición adicional primera.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con los artículos 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y 14 a 16 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, a fin de determinar si los citados preceptos constituyen, o no, un régimen jurídico específico de acceso a la información que excluya la aplicación de la Ley de transparencia.

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación: el apartado 2 de la Disposición adicional primera.2 de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; y los artículos 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y 14 a 16 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales; sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras cuestiones o normas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso.

CUARTO.- La representación procesal de la Diputación Provincial de Girona formalizó la interposición del recurso de casación mediante escrito presentado el 6 de septiembre de 2021 en el que formula alegaciones que podemos resumir en los siguientes puntos:

- La sentencia del Tribunal a quo infringe el principio general de supletoriedad (artículo 1.4 del Código Civil).
- La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña ha pasado por alto que el régimen jurídico específico del derecho de acceso a la información corporativa de los cargos electos locales actuando en el ejercicio de sus funciones representativas, constituido por los artículos 77 LBRL y 14 a 16 ROF, es un régimen jurídico completo y acabado, que excluye enteramente la aplicación de las Leyes 19/2013 (estatal) y 19/2014 (catalana) de transparencia.
- Esa regulación completa contenida en la normativa sobre el régimen local incluye, además, un régimen de recursos con los que cuenta el cargo electo local cuando ve denegado su derecho de acceso por parte de la corporación a la cual pertenece, y que son el recurso potestativo de reposición y el recurso contencioso-administrativo, a los que hay que añadir el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona (artículos 114 a 121 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa) y el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.
- El hecho de que en los artículos 77 LBRL y 14 a 16 ROF no se contemple, en relación con el régimen jurídico del derecho de acceso de los cargos electos locales en el ejercicio de sus funciones, un procedimiento de reclamación similar a aquél que se regula, en relación con el derecho de acceso del ciudadano, en el artículo 24 de la Ley 19/2013 estatal o en el artículo 39 de la Ley 19/2014 catalana no constituye una laguna o vacío de regulación que permita la aplicación de estas normas por vía de supletoriedad porque en nuestro ordenamiento jurídico no se admite la posibilidad de integrar

ausencias de regulación de supuestos de hecho en una norma con supuestos de hecho de otras normas, por razones obvias de seguridad jurídica y al no existir ninguna disposición legal que faculte para ello.

- Los argumentos expuestos se alinean con la tesis el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del Estado (órgano creado en el artículo 33 de la Ley 19/2013, cuyo homólogo en Catalunya es la GAIP). Así, el citado Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera improcedente que los cargos electos locales, cuando vean denegadas sus solicitudes de información corporativa presentadas al amparo de la normativa conformada por los artículos 77 LBRL y 14 a 16 ROF puedan utilizar el procedimiento de reclamación regulado en otro cuerpo normativo diferente, cual es el del artículo 24 de la Ley 19/2013. A esta manera de proceder el CTBG la denomina técnica del "espigueo", consistente en seleccionar los aspectos más favorables de dos cuerpos normativos distintos para dotarse, así, de un régimen jurídico *ad hoc*, lo que, resulta contrario al principio de seguridad jurídica. En aplicación de esta tesis, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno inadmite de plano las reclamaciones que ex artículo 24 de la Ley 19/2013, interponen ante él los cargos electos locales que ven denegadas sus solicitudes de información corporativa presentadas al amparo de los artículos 77 LBRL y 14 a 16 ROF. Cita resoluciones del CTBG de 20 de diciembre de 2016 (RT 282/2016) así como RT/719/2020.
- Llevando la tesis expuesta al caso de autos, cabe afirmar que no es procedente que los cargos electos locales, cuando vean denegadas sus solicitudes de información corporativa presentadas al amparo de los artículos 77 LBRL y 14 a 16 ROF, puedan utilizar el procedimiento de reclamación previsto en los artículos 38 a 44 de la Ley 19/2014 de transparencia catalana, porque ello implica la contravención del principio de seguridad jurídica. Y, por congruencia, también cabe afirmar que la GAIP no tiene competencia para admitir y resolver las reclamaciones interpuestas contra las denegaciones de aquellas solicitudes de información amparadas en la normativa de la LBRL y ROF. Este organismo catalán solamente es competente para admitir y resolver las reclamaciones interpuestas contra denegaciones de solicitudes de

información que se hubiesen presentado al amparo de la Ley 19/2014, de transparencia catalana, no siendo competente, en cambio, para admitir y resolver las reclamaciones interpuestas contra las denegaciones de solicitudes de información presentadas al amparo de los artículos 77 LBRL y 14 a 16 ROF.

- Por las razones expuestas, procede declarar que las resoluciones de la GAIP impugnadas en el proceso de instancia son nulas de pleno derecho, de conformidad con el artículo 47.1b) de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por haber sido adoptadas por un órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia y por ser contrarias al principio de seguridad jurídica. Por su parte, la sentencia recurrida, al ratificar los postulados de la GAIP está avalando esa técnica del "espiguelo normativo" prohibida en nuestro ordenamiento jurídico, de modo que es una resolución judicial contraria a derecho y debe, por ello, ser anulada.

- La sentencia recurrida infringe el principio general de supletoriedad y la jurisprudencia asociada al mismo (cita SsTC 147/1991, de 4 de julio, y 118/1996, de 27 de junio, y 90/2012, de 7 de mayo, así como sentencia de este Tribunal Supremo 1750/2018, de 10 de diciembre). Así, sobre las reglas de funcionamiento del principio de supletoriedad, la STC 147/1991, de 4 de julio, exige al aplicador del Derecho el deber de "reducir el concepto de supletoriedad a sus correctos términos de función, cuya operatividad corresponde determinarse a partir de la norma reguladora del ámbito material en el que se va a aplicar el Derecho supletorio y no desde éste". Pues bien, siendo así, de acuerdo con la doctrina constitucional, que la operatividad de la supletoriedad debe determinarse a partir de la norma reguladora del ámbito material en el que se va a aplicar el Derecho supletorio (en nuestro caso, los artículos 77 LBRL y 14 a 16 ROF), podemos constatar que en la sentencia impugnada la operatividad de la supletoriedad se ha determinado a partir de la misma norma que va actuar como derecho supletorio (es decir, a partir de la propia Ley 19/2014).

- La sentencia recurrida infringe la disposición adicional primera.2 de la Ley 19/2013, al hacer una interpretación incorrecta de las reglas de funcionamiento del principio de supletoriedad.
- La sentencia de instancia infringe el principio de especialidad normativa y la jurisprudencia asociada al mismo. Afirmar –como hace la sentencia recurrida- que el régimen jurídico específico del acceso a la información de los cargos electos locales actuando en el ejercicio de sus funciones, regulado en los artículos 77 LBRL y 14 a 16 ROF, deba ser integrado con el procedimiento de reclamación previsto en el régimen jurídico general de acceso a la información, regulado en las leyes de transparencia, implica avalar que lo regulado en la norma general pueda aplicarse de manera prevalente sobre lo regulado en la norma especial, lo que supone una alteración de las reglas de funcionamiento del principio de especialidad normativa y, por tanto, su infracción.
- Por último, la sentencia recurrida infringe los artículos 77 LBRL y 14 a 16 ROF al considerar que lo que en ellos se regula es un régimen jurídico incompleto y que merece ser integrado con aspectos de otras normas. Y también constituye una infracción de esos artículos 77 LBRL, y 14 a 16 ROF el hecho de que la sentencia haga posible suplantar la aplicación del régimen jurídico que en ellos se establece por la aplicación de lo regulado en la ley de transparencia, ya que esta suplantación conlleva que aquellos artículos queden despojados de su eficacia.

Termina el escrito de la Diputación Provincial de Girona solicitando que se dicte sentencia en la que, estimando el recurso de casación, se case y anule la sentencia recurrida y se estime el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Diputación Provincial de Girona contra las resoluciones de la GAP nº 32 a 45 de 2016 -por las que se anulan diversas resoluciones del Presidente de la Diputación de Girona en las que éste deniega las solicitudes de información corporativa formuladas por el representante del Grupo político CUP-, anulando las resoluciones impugnadas por ser contrarias a derecho.

QUINTO.- Recibidas las actuaciones en esta Sección Tercera, mediante providencia de 8 de septiembre de 2021 se tuvo por interpuesto el recurso y se acordó dar traslado a la parte recurrida para que pudiese formular su oposición.

SEXTO.- La representación procesal de la Generalitat de Cataluña formalizó su oposición mediante escrito presentado el 1 de noviembre de 2021 en el que, tras exponer los antecedentes del caso, aduce que la cuestión realmente controvertida por la sentencia objeto de recurso versaba sobre la interpretación y aplicación de derecho autonómico, concretamente la Ley catalana 19/2014, siendo la cita de preceptos estatales infringidos meramente instrumental a fin de posibilitar, como así ha sucedido, el acceso a la casación estatal.

En cuanto a los motivos de impugnación aducidos por la parte recurrente, la representación de la Generalitat se opone a ellos argumentando, en síntesis, lo siguiente:

- No puede hablarse propiamente de vulneración del principio de supletoriedad cuando este aparece recogido de manera expresa en la propia Ley de Transparencia, tanto en la Ley estatal 19/2013 como en la Ley catalana 19/2014. Concretamente, las disposiciones adicionales primeras de ambas normas, en su apartado segundo, determinan la aplicación supletoria de dichas leyes respecto aquellos ámbitos materiales con régimen jurídico específico de acceso a la información pública.

El argumento de la recurrente se basa en la creencia errónea que la LBRL establece un régimen jurídico específico de acceso a la información pública excluyente del acceso previsto en la legislación general de transparencia, al no padecer de ninguna laguna o vacío legal, debiendo advertirse que ello no es así.

- La recurrente sostiene que el régimen jurídico específico constituido por los artículos 77 LBRL y 14 a 16 del Real Decreto 568/1986 es un régimen completo y acabado, que no requiere de aplicación supletoria de las leyes de transparencia. De *facto*, lo que la recurrente sugiere es que la LBRL es un “monolito”, una hermética disposición general, acabada, completa y perfecta, por lo que impide la aplicabilidad de otras normas, ni tan siquiera de manera supletoria. Se considera por tanto a la LBRL una norma de tal entidad que no permite aplicar ni siquiera otras disposiciones del mismo rango jurídico y en las que se prevé, por expreso deseo del legislador, que sus disposiciones se apliquen a todos los ciudadanos (sin distinción). Sin embargo, en el ámbito concreto de la garantía al acceso a la información pública, nos encontramos con que la legislación tanto estatal como autonómica establecen un mandato expreso al que se encuentra sometida la Diputación de Girona (ámbito subjetivo), por lo que sus disposiciones, ahora cuestionadas, son claramente de aplicación en un supuesto como el que nos ocupa, sin perjuicio de las previsiones, completas, acabadas y perfectas, que pueda tener la LBRL.

- Cabe recordar que la LBRL data de 1985 y su artículo 77 fue modificado por última vez en 1999, es decir, 14 años antes de que se aprobara la Ley estatal 19/2013. Por su parte los artículos 14 a 16 ROF están vigentes desde 1986, hace ahora 35 años. La normativa cuestionada (Ley estatal 19/2013) es muy posterior a estas normas y contempla diversas cuestiones que no fueron previstas por el régimen de la LBRL. Es evidente, por lo tanto, que este régimen ha de verse completado necesariamente no únicamente con modificaciones de su texto articulado, sino con la creación de nuevas normas cuyo contenido converja (pues insistimos, la normativa aplicada no se opone, sino que complementa) con la propia LBRL.

- El procedimiento contemplado tanto por la LBRL como por el ROF no tiene en cuenta la alternativa de garantía de acceso a la información pública empleada por el diputado de la CUP ante la GAIP, y no por expreso deseo del legislador -que abre la puerta a aplicarlo por la vía de la disposición adicional 1º de las leyes 19/2013 y 19/2014- sino, simple y llanamente, porque este

recurso era inexistente en el momento de la redacción de los preceptos invocados de contrario.

- La recurrente apela al principio de especialidad normativa pero lo cierto es que el régimen de accesos previsto en la LBRL es un régimen de recursos “ordinario”, cuales son el recurso de reposición y la vía judicial. Por el contrario, la Ley 19/2013, como también la Ley catalana 19/2014, contempla una alternativa de acceso para cualquier ciudadano sin distinción, así como un procedimiento absolutamente especial y específico para, exclusivamente, aquellos casos en los que los interesados en acceder a la información no vean satisfecha su pretensión por el órgano al cual se dirigen. Por tanto, lo que resulta innegable es que este recurso es de aplicación al presente caso.

- La interpretación que propone el recurrente es contraria a las propias Leyes 19/2013 y 19/2014, pues pretende excluir taxativamente su aplicación, siquiera de manera supletoria, cuando, justamente por invocación de dicho principio, resulta de aplicación un procedimiento de reclamación que, además, es potestativo y, por tanto, no obligatorio. Admitir lo contrario supondría vaciar de contenido la disposición adicional primera de la Ley estatal 19/2013.

- Además, en el presente caso no se trataría de una sustitución del régimen de recursos en sentido estricto, ya que el diputado de la CUP acudió en primer lugar a los recursos establecidos en los artículos 77 LBRL y 14 a 16 ROF, y al resultar estos infructuosos es cuando acude al recurso de la Ley de transparencia, por lo que no se ha sustituido un procedimiento por otro sino que se han empleado de manera alternativa y supletoria en los términos previstos en la propia legislación aplicable.

- Aunque la recurrente sostiene que los artículos 77 LBRL y 14 a 16 ROF han sido infringidos, ni de la sentencia recurrida ni de las resoluciones de las que trae causa se infiere el quebrantamiento de aquellos preceptos que, muy al contrario, se han aplicado de manera clara y evidente: un cargo electo ha solicitado tener acceso a una información concreta y la Diputación de Girona se lo denegó; y, una vez transcurrido el procedimiento descrito en estos

artículos, fue entonces, y no antes, cuando se empleó la vía potestativa del recurso ante la GAIP, entrando en juego la D.A 1º ahora cuestionada. Por tanto, poca vulneración puede existir de preceptos que se han aplicado.

- Lo establecido en la disposición adicional primera de la Ley estatal 19/2013 (“...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”) no deja lugar a dudas en cuanto expresamente prevé el carácter supletorio para casos como el presente, esto es, regímenes jurídicos específicos de acceso a la información. Un régimen específico que, por otro lado, se aborda en la LBRL y el ROF de una manera muy sucinta, lo que obliga a entender que la regulación de la LBRL debe verse completada con la normativa aplicada por el Tribunal de instancia, pues, además, es una normativa no prevista *rationae temporis* por la LBRL.
- Por otra parte, no permitir que los cargos públicos puedan optar al régimen de recursos contemplado para todos los ciudadanos supondría innegablemente un agravio comparativo de unos respecto de los otros, condenando a los primeros a no poder hacer uso de este recurso en vía administrativa y obligándoles a acudir a la vía judicial para pedir auxilio ante la negativa de la Administración a acceder a su petición. De hecho, se plantearía incluso la duda de si esa interpretación no iría en contra de la obligación constitucional que tiene la propia Administración Pública de velar por el interés general (artículo 103.1 de la Constitución), pues condenaría a un concreto sector de ciudadanos, por razón de su cargo, a acudir a la vía judicial cuando existe una legislación específica en materia de acceso a la información –Ley estatal 19/2013 y Ley catalana 19/2014- que garantizan el acceso a la información pública a cualquier ciudadano, sin distinción, mediante una vía concreta previa, alternativa y potestativa. Y, en fin, si los cargos electos no pudieran acceder a esta vía especial y específica de garantía de su derecho de acceso a la información pública se conculcaría innegablemente su derecho fundamental consagrado en el artículo 23.1 CE y en la propia legislación de procedimiento administrativo común.

- El artículo 77 de LBRL (desarrollado luego en los artículos 14, 15 y 16 del ROF) establece el derecho de los concejales a obtener del Alcalde o Presidente de la Junta de Gobierno local, cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función. Pues bien, las garantías de acceso, en sus ámbitos respectivos, no pueden ser inferiores, salvo justificación suficiente, a las previstas con carácter general por las leyes de transparencia.
- Resulta inverosímil que, a pesar de la claridad del artículo 2.1.a) de la Ley estatal 19/2013 y del artículo 4 de la Ley catalana 19/2014 en cuanto a su aplicabilidad a los entes que integran la Administración Local, se pretenda su exclusión por la vía de la especificidad; máxime cuando ni en la LBRL ni en el ROF existe un procedimiento como el empleado por el portavoz de la CUP en la Diputación de Girona.
- El artículo 23 de la Ley estatal 19/2013, bajo la rúbrica “*Recursos*”, establece: “1. La reclamación prevista en el artículo siguiente tendrá la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 107.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común” (entiéndase esta remisión al artículo 112.2 de la Ley 39/2015 LPAC, que permite igualmente la sustitución de los recursos en términos similares). Así, a diferencia de lo que sucede con las resoluciones dictadas por los órganos a los que se refiere el artículo 23.2, no existe para el caso de autos una exclusión de la vía de la reclamación prevista en el artículo 24 previa a la judicial. Y así resulta con claridad de lo dispuesto en ese artículo 24 de la Ley estatal 19/2013 (“*Frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa*”). Y en similares términos se expresa el artículo 38 de la Ley catalana 19/2014.
- La previsión de la disposición adicional 8ª de la ley estatal 19/2013, específicamente referida al Congreso de los Diputados, el Senado y las

Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, obliga a entender que si el legislador hubiera tenido intención de que las disposiciones de la Ley 19/2013 no fueran aplicables a cargos electos de la Administración Local, o que existiesen matices o incluso que existiesen mayores restricciones a su aplicación, así lo habría establecido y no se habría limitado a establecer su aplicación supletoria, como hace en la disposición adicional primera.

- En cuanto a las resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que invoca la recurrente, se citan de contrario otras resoluciones dictadas en el ámbito de sus respectivas competencias por los órganos similares de varias comunidades autónomas que también se han pronunciado sobre la cuestión y en las que se afirma que las solicitudes de información de los representantes locales se rigen por la normativa local pero siendo de aplicación supletoria la Ley de Transparencia y Buen Gobierno, en virtud de su disposición adicional primera, y entendiendo que supletoriedad se extiende a la opción de reclamar ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, entendido que la garantía de los concejales en ejercicio de su derecho fundamental, tanto sustantiva como procesal, no puede ser menor que la del resto de los ciudadanos. Se ha pronunciado en ese sentido el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana (resolución 35/2020 de 20 de abril de 2020); y se citan también resoluciones del Comisionado de Transparencia de Canarias Resolución (R 2017/000066, de 28 de diciembre de 2018) y del Consejo de Transparencia de Aragón (resolución 6/2017, de 27 de marzo de 2017).
- En definitiva, no es admisible que se pretenda excluir la aplicación supletoria de la Ley estatal 19/2013 a la LBRL con el afán de situar a los representantes públicos, elegidos por los ciudadanos, en una situación de inferioridad por lo que se refiere a la aplicación y garantía de los derechos de acceso a la información pública cuando, por otro lado, la jurisprudencia expresamente manifiesta que justamente por su cargo, el acceso a la información tendría la consideración de cualificado.

SÉPTIMO.- Mediante providencia de 25 de enero de 2022 se acordó la celebración de vista pública, que tuvo lugar a las 10´00 horas del día 1 de marzo de 2022, quedando el contenido de dicho acto documentado en la correspondiente acta y en el soporte digital (CD) que obra unido a las actuaciones, procediendo esta Sala a continuación a la deliberación y votación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del recurso.

El presente recurso de casación nº 3382/2020 lo interpone la representación procesal de la Diputación Provincial de Girona contra la sentencia nº 1074/2019, de 18 de diciembre, de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (recurso contencioso-administrativo nº 334/2016).

Como hemos visto en los antecedentes primero y segundo, la sentencia ahora recurrida en casación vino a desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Diputación de Girona contra las resoluciones 22, 24, 25, 26, 31 y 32, de 7 de junio y 7 de julio de 2016, de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) que anularon un conjunto de actos administrativos de la citada Diputación Provincial en los que se denegaba al grupo político Candidatura d'Unitat Popular (CUP) determinadas solicitudes de acceso a expedientes y de obtención de copias de los mismos.

En el antecedente segundo hemos dejado reseñadas las razones que expone la sentencia recurrida para fundamentar la desestimación del recurso contencioso-administrativo. Y en los antecedentes cuarto y sexto se recoge un resumen de las cuestiones suscitadas y argumentos esgrimidos por las partes personadas en este recurso de casación.

Procede entonces que pasemos a examinar las cuestiones suscitadas en casación, en particular aquella a la que el auto de admisión del recurso atribuye interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.

SEGUNDO.- Cuestión que reviste interés casacional objetivo y marco normativo al que se refiere la controversia suscitada en casación.

Como vimos en el antecedente segundo, el auto de la Sección Primera de esta Sala de 23 de junio de 2021 señala que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en interpretar la disposición adicional primera.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con los artículos 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y 14 a 16 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, a fin de determinar si estos preceptos de la normativa del régimen local constituyen, o no, un régimen jurídico específico de acceso a la información que excluya la aplicación de la Ley de transparencia.

Y también hemos visto que el propio auto señala las normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación: la disposición adicional primera.2 de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; y los artículos 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y 14 a 16 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales. Ello sin perjuicio -añade el propio auto- de que la sentencia haya de extenderse a otras cuestiones o normas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso.

Veamos lo que establecen los preceptos citados de la normativa sobre régimen local en materia de acceso a la información de los miembros de las corporaciones locales.

- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Artículo 24. Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

1. Frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa.

2. La reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo.

3. La tramitación de la reclamación se ajustará a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Cuando la denegación del acceso a la información se fundamente en la protección de derechos o intereses de terceros se otorgará, previamente a la resolución de la reclamación, trámite de audiencia a las personas que pudieran resultar afectadas para que aleguen lo que a su derecho convenga.

4. El plazo máximo para resolver y notificar la resolución será de tres meses, transcurrido el cual, la reclamación se entenderá desestimada.

5. Las resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se publicarán, previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran, por medios electrónicos y en los términos en que se establezca reglamentariamente, una vez se hayan notificado a los interesados. El Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno comunicará al Defensor del Pueblo las resoluciones que dicte en aplicación de este artículo.

6. La competencia para conocer de dichas reclamaciones corresponderá al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de esta Ley.

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.

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local

Artículo 77.

Todos los miembros de las Corporaciones locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente o de la Comisión de Gobierno cuantos antecedentes, datos o informaciones

obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función.

La solicitud de ejercicio del derecho recogido en el párrafo anterior habrá de ser resuelta motivadamente en los cinco días naturales siguientes a aquél en que se hubiese presentado.

- Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

Artículo 14.

1. Todos los miembros de las Corporaciones Locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente o de la Comisión de Gobierno cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función.

2. La petición de acceso a las informaciones se entenderá concedida por silencio administrativo en caso de que el Presidente o la Comisión de Gobierno no dicten resolución o acuerdo denegatorio en el término de cinco días, a contar desde la fecha de solicitud.

3. En todo caso, la denegación del acceso a la documentación informativa habrá de hacerse a través de resolución o acuerdo motivado.

Artículo 15.

No obstante lo dispuesto en el número 1 del artículo anterior, los servicios administrativos locales estarán obligados a facilitar la información, sin necesidad de que el miembro de la Corporación acredite estar autorizado, en los siguientes casos:

a) Cuando se trate del acceso de los miembros de la Corporación que ostenten delegaciones o responsabilidades de gestión, a la información propia de las mismas.

b) Cuando se trate del acceso de cualquier miembro de la Corporación, a la información y documentación correspondiente a los asuntos que hayan de ser tratados por los órganos colegiados de que formen parte, así como a las resoluciones o acuerdos adoptados por cualquier órgano municipal.

c) Cuando se trate del acceso de los miembros de la Corporación a la información o documentación de la Entidad local que sean de libre acceso para los ciudadanos.

Artículo 16.

1. La consulta y examen concreto de los expedientes, libros y documentación en general se regirá por las siguientes normas:

a) La consulta general de cualquier expediente o antecedentes documentales podrá realizarse, bien en el archivo general o en la dependencia donde se encuentre, bien mediante la entrega de los mismos o de copia al miembro de la Corporación interesado para que pueda examinarlos en el despacho o salas reservadas a los miembros de la Corporación. El libramiento de copias se limitará a los casos citados de acceso libre de los concejales a la información y a los casos en que ello sea expresamente autorizado por el Presidente de la Comisión de Gobierno.

b) En ningún caso los expedientes, libros o documentación podrán salir de la Casa Consistorial o Palacio Provincial, o de las correspondientes dependencias y oficinas locales.

c) La consulta de los libros de actas y los libros de resoluciones del Presidente deberá efectuarse en el archivo o en la Secretaría General.

d) El examen de expedientes sometidos a sesión podrá hacerse únicamente en el lugar en que se encuentren de manifiesto a partir de la convocatoria.

2. En el supuesto de entrega previsto en el apartado a) del número anterior, y a efectos del oportuno control administrativo, el interesado deberá firmar un acuse de recibo y tendrá la obligación de devolver el expediente o documentación en un término máximo de cuarenta y ocho horas, o antes, en función de las necesidades del trámite del expediente en cuestión.

3. Los miembros de la Corporación tienen el deber de guardar reserva en relación con las informaciones que se les faciliten para hacer posible el desarrollo de su función, singularmente de las que han de servir de antecedente para decisiones que aún se encuentren pendientes de adopción, así como para evitar la reproducción de la documentación que pueda serles facilitada, en original o copia, para su estudio.

En los apartados siguientes entraremos a examinar la cuestión suscitada en el presente recurso de casación. Pero antes de abordar esta tarea procede que hagamos una puntualización.

Como hemos visto en el antecedente sexto, la representación procesal de la Generalitat de Cataluña (parte recurrida) aduce que la cuestión realmente controvertida en la sentencia recurrida versaba sobre la interpretación y aplicación de normas de derecho autonómico, concretamente la Ley catalana 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, teniendo la cita de preceptos estatales que se dicen infringidos un carácter meramente instrumental, a fin de posibilitar el acceso al recurso de casación estatal. Pues bien, este alegato, en el que la parte recurrida insistió en el acto de la vista, debe ser rechazado.

El hecho de que los preceptos de la Ley estatal 19/2013 que se citan en el auto de admisión del recurso de casación y que antes hemos transcrito (artículo 24 y disposición adicional primera.2) hayan encontrado luego reflejo, en algún caso mediante reproducción literal, en la Ley catalana 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (artículos 39 y 42 y disposición adicional primera.2) en modo alguno puede llevar a afirmar que la controversia versa sobre la interpretación de estos preceptos de la norma autonómica.

En contra de lo que señala la parte recurrida, los que aquí vamos a interpretar y aplicar son los preceptos Ley estatal 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que, como señala su disposición final octava (título competencial), se dicta al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.1.^a, 149.1.13.^a y 149.1.18.^a de la Constitución. En concreto, la cuestión controvertida se centrará en determinar si contra la resolución dictada por la Diputación de Girona en materia de acceso a la

información de un Diputado Provincial cabe interponer la reclamación a que se refiere el artículo 24 de la ley estatal 19/2013; y para dilucidar esa cuestión nuestro examen se centrará en los ya mencionados artículo 24 y disposición adicional primera.2 de la Ley estatal 19/2013, puestos en relación con otras normas de procedencia también estatal como son los artículos 77 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y 14 a 16 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

En fin, es la propia ley estatal 19/2013 la que establece que, tratándose de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las entidades locales comprendidas en su ámbito territorial, << (...) la reclamación prevista en el artículo 24 corresponderá al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas>> (disposición adicional cuarta de la Ley 19/2013); lo que en el caso de Cataluña se concreta en la vía de reclamación ante la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública que se regula en los artículos 39 y siguientes de la Ley catalana 19/2014, de 19 de diciembre.

TERCERO.- Jurisprudencia de esta Sala en torno a la cuestión controvertida.

La cuestión que nos ocupa ha sido abordada por esta Sala en diferentes ocasiones en las que, manteniendo un criterio constante en lo sustancial, hemos ido matizando la doctrina en función de los requerimientos y singularidades del caso concreto examinado. Son muestra de ello las sentencias 748/2020, de 11 de junio (casación 577/2019), 1565/2020, de 19 de noviembre (casación 4614/2019), 1817bis/2020, de 29 de diciembre (casación 7045/2019), 314/2021, de 8 de marzo (casación 1975/2020), 389/2021, de 18 de marzo (casación 3934/2020) y 144/2022, de 7 de febrero (casación 6829/2020), entre otras.

En la primera de las resoluciones citadas –sentencia 748/2020, de 11 de junio (casación 577/2019, F.J. 5º)- al examinar el significado y alcance de la disposición adicional primera.2 de la Ley 19/2013, declarábamos lo siguiente:

<< (...) las previsiones contenidas en la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno, por lo que respecta al régimen jurídico previsto para al acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, tan solo quedan desplazadas, actuando en este caso como supletoria, cuando otra norma legal haya dispuesto un régimen jurídico propio y específico de acceso a la información en un ámbito determinado, tal y como establece la Disposición adicional primera apartado segundo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Ello exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades que existen en un ámbito o materia determinada, creando una regulación autónoma respecto de los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse>>.

Esta misma doctrina aparece luego recogida en las sentencias 1565/2020, de 19 de noviembre (casación 4614/2019) y 1817 bis/2020, de 29 de diciembre (casación 7045/2019).

También la sentencia 314/2021, de 8 de marzo (casación 1975/2020) recoge y reproduce la doctrina de la sentencia 748/2020, de 11 de junio (casación 577/2019, F.J. 5º); pero la complementa añadiendo unas precisiones que resultan de interés de cara a la resolución del recurso que ahora nos ocupa. Así, esta sentencia de 8 de marzo 2021 dice en su F.J. 3º:

<< (...) Debemos ahora avanzar en la determinación del alcance de la disposición adicional primera, apartado segundo, de la Ley de Transparencia, precisando qué debemos entender por un régimen específico alternativo y cómo opera la supletoriedad de la Ley de Transparencia. Así, hemos de aclarar, en primer lugar, que sin duda hay un régimen específico propio cuando en un determinado sector del ordenamiento jurídico existe una regulación completa que desarrolla en dicho ámbito el derecho de acceso a la información por parte, bien de los ciudadanos en general, bien de los sujetos interesados. En tales supuestos es claro que dicho régimen habrá de ser aplicado con carácter preferente a la regulación de la Ley de Transparencia, que en todo caso será de aplicación supletoria para aquellos aspectos que no hayan sido contemplados en tal regulación específica siempre, claro está, que resulten

compatibles con ella. En este sentido, conviene subrayar que, en contra de lo que se ha alegado en ocasiones, la existencia de un régimen específico propiamente tal no excluye la aplicación supletoria de la Ley de Transparencia. La disposición adicional primera dispone literalmente lo contrario, tanto en el apartado 2 como en el tercer apartado, que se refiere de forma expresa al carácter supletorio de la Ley de Transparencia en el sector medioambiental, que tiene un régimen específico de acceso a la información de rango legal en la Ley 27/2006, de 18 de julio.

Sin embargo, más frecuente que una regulación alternativa completa es la existencia, en diversos ámbitos sectoriales, de disposiciones, anteriores a la Ley de Transparencia que contienen previsiones que afectan al derecho de acceso a la información, muy especialmente en relación con sus límites, como ocurre en el presente asunto con la previsión sobre confidencialidad en el sector de los productos sanitarios. Pues bien, hemos de precisar que en estos casos, aunque no se trate de regímenes completos, tales regulaciones parciales también resultan de aplicación de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional de la Ley de Transparencia, manteniendo ésta su aplicación supletoria en todo lo demás, esto es, el marco general del derecho de acceso a la información y el resto de la normativa establecida en dicha Ley, a excepción de lo que haya quedado desplazado por la regulación sectorial parcial.

Resulta así, por tanto, que cuando la disposición adicional primera dispone que se regirán por su normativa específica las materias que tengan previsto un régimen jurídico propio de acceso a la información, la remisión comprende también aquellas regulaciones sectoriales que se afecten a aspectos relevantes del derecho de acceso a la información, como lo es de los límites de éste, aunque no se configuren como un tratamiento global y sistemático del derecho, quedando en todo caso la Ley de Transparencia como regulación supletoria>>.

Estas puntualizaciones introducidas por la sentencia 314/2021, de 8 de marzo (casación 1975/2020, F.J.3º) han sido luego reiteradas en sentencia 144/2022, de 7 de febrero (casación 6829/2020, F.J. 3º, apartado D/).

En fin, terminamos este recorrido señalando que con fecha de hoy esta Sala ha dictado sentencia nº 311/2022 (casación 148/2021) en la que, después de aludir también a la jurisprudencia de esta Sala en esta materia, señala en su F.J. 8º:

<<(…) Conforme dicha jurisprudencia cuando la disposición adicional primera apartado segundo de la Ley 19/2013 de Transparencia dispone que se regirán por su normativa específica las materias que tengan previsto un régimen jurídico propio de acceso a la información, la remisión no solo comprende los supuestos en los que se contenga un tratamiento global y sistemático del derecho sino también aquellas regulaciones

sectoriales que afecten a aspectos relevantes de este derecho y que impliquen un régimen especial diferenciado del general. En estos casos, este régimen especial se aplica de forma preferente a las previsiones de la ley de transparencia, quedando esta última como regulación supletoria>>.

Pues bien, esta reseña que acabamos de ofrecer de la jurisprudencia de esta Sala, a la que no consideramos necesario añadir ahora nuevas matizaciones, nos permite abordar la concreta cuestión suscitada en el presente recurso de casación.

CUARTO.- Sobre la cuestión de si los artículos 77 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y 14 a 16 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales constituyen, o no, un régimen jurídico específico de acceso a la información y, en caso afirmativo, si con ello se excluye la aplicación de la Ley de transparencia.

Examinando los preceptos citados de la normativa sobre régimen local en materia de acceso a la información de los miembros de las corporaciones locales (artículos 77 LBRL y 14 a 16 ROF) a la luz de la jurisprudencia que delimita el significado y alcance de la disposición adicional primera.2 de la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno, bien puede decirse que la normativa de régimen local contiene una regulación que desarrolla el derecho de acceso a la información en dicho ámbito por parte de los miembros de la corporación local. Lo que, a efectos de lo establecido en la citada disposición adicional primera.2 de la Ley 19/2013 significa que dicho régimen específico habrá de ser aplicado con carácter preferente a la regulación de la Ley de Transparencia, siendo esta de aplicación supletoria.

Ahora bien, aunque la Diputación Provincial recurrente dedica el núcleo de su argumentación a señalar que la regulación contenida en la normativa de régimen local (artículos 77 LBRL y 14 a 16 del ROF) contiene un régimen específico y completo del derecho de acceso a la información por parte de los miembros de la Corporación, la cuestión que debemos resolver no es esa en

realidad, pues, como ya hemos señalado, debe aceptarse si dificultad que, en efecto, esos preceptos de la normativa de régimen local albergan una regulación pormenorizada del derecho de acceso a la información en dicho ámbito, tanto en la vertiendo sustantiva como en la procedimental. Por ello, la cuestión a dilucidar es otra y consiste en determinar si la existencia de esa regulación específica en la normativa sobre el régimen local excluye la aplicación de la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno; y, más en concreto, si debe considerarse excluida la posibilidad de que contra la resolución que dicte el correspondiente órgano de la Administración Local –en este caso, la Diputación Provincial de Girona- cabe interponer la reclamación que se regula en los artículos 24 de la Ley estatal 19/2013 y 39 y siguientes de la Ley catalana 19/2014.

Como vimos en el antecedente cuarto, la Diputación Provincial recurrente sostiene que regulación contenida en la normativa sobre el régimen local incluye un régimen de recursos que el miembro de la Corporación puede interponer cuando ve denegado su derecho de acceso a la información y que son el recurso potestativo de reposición y el recurso contencioso-administrativo, además del procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona (artículos 114 a 121 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa) y el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Según la recurrente, la existencia de ese régimen de recursos excluye la posibilidad de que el miembro de la Corporación Local que considera vulnerado su derecho de acceso a la información interponga la reclamación prevista en la normativa sobre Transparencia y Buen Gobierno, pues admitir esta vía de reclamación -argumenta la Diputación recurrente- supone aceptar lo que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno denomina técnica del "espiguelo", consistente en seleccionar los aspectos más favorables de dos cuerpos normativos distintos para dotarse así de un régimen jurídico *ad hoc*, lo que resulta contrario al principio de seguridad jurídica (cita la recurrente resoluciones del CTBG de 20 de diciembre de 2016 -RT/282/2016- así como RT/719/2020). Pues bien, ese planteamiento no puede ser asumido. Veamos.

El artículo 23.1 de la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno establece que << 1. La reclamación prevista en el artículo siguiente tendrá la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 107.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común>>. La referencia que hace el precepto al artículo 107.2 de la Ley 30/1992 pone de manifiesto que la reclamación que se regula en la normativa sobre Transparencia y Buen Gobierno sustituye al recurso de alzada, lo que deja a salvo la posible coexistencia de dicha reclamación con el recurso potestativo de reposición. Y en esa misma línea se pronuncia la Ley catalana 19/2014, que, después de contemplar la posibilidad del recurso potestativo de reposición (artículo 38), pasa a regular la reclamación ante la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información pública (artículos 39 y siguientes).

Por tanto, la normativa sobre Transparencia y Buen Gobierno admite que la reclamación que en ella se regula pueda dirigirse contra el acto originario que deniega el acceso a la información o, en su caso, contra el acto que desestima el recurso potestativo de reposición que eventualmente se hubiera interpuesto contra aquél.

Por otra parte, es oportuno señalar que la reclamación que se regula en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno (y en los artículos 39 y siguientes de la ley catalana 19/2014) es meramente potestativa, de manera que no constituye una carga para quien pretende acceder a la información, ni un paso previo obligado antes de acudir a la vía contencioso-administrativa, sino que la posibilidad de formular la reclamación se ofrece al interesado como una garantía a la que voluntariamente puede acogerse para la protección de su derecho.

Establecido lo anterior, debemos recordar que, conforme a lo previsto en la disposición adicional primera.2 de la Ley 19/2013, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información <<se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio>>. Pues bien, el alcance que atribuye a esta expresión la jurisprudencia de esta Sala, que

antes hemos reseñado, lleva a concluir que el hecho de que en la normativa de régimen local exista una regulación específica, en el plano sustantivo y procedimental, del derecho de acceso a la información por parte de los miembros de la Corporación en modo alguno excluye que, con independencia de que se haga uso, o no, del recurso potestativo de reposición, contra la resolución que deniegue en todo o en parte el acceso a la información el interesado pueda formular la reclamación que se regula en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (y, en el caso de Cataluña, en los artículos 39 y siguientes de la ley autonómica 19/2014, de 29 de diciembre).

Por lo demás, en contra de lo que sostiene la Diputación recurrente, que invoca como respaldo de su tesis las resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que ya hemos mencionado, esta viabilidad de la reclamación prevista en el artículo 24 de la Ley 19/2013 no es fruto de ninguna técnica de “espiguelo” normativo sino consecuencia directa de las previsiones de la propia Ley de Transparencia y Buen Gobierno, en la que, como hemos visto, se contempla su aplicación supletoria incluso en aquellos ámbitos en los que existe una regulación específica en materia de acceso a la información, y, de otra parte, se establece que la reclamación prevista en la normativa sobre transparencia y buen gobierno sustituye al recurso de alzada allí donde estuviese previsto (lo que no es el caso del ámbito local al que se refiere la presente controversia), dejando en cambio a salvo la posible coexistencia de dicha reclamación con el recurso potestativo de reposición.

QUINTO.- Sobre la resolución del recurso y costas procesales.

En atención a la doctrina jurisprudencial que hemos reseñado en el fundamento jurídico tercero y a las consideraciones expuestas en el fundamento jurídico cuarto, procede que declaremos no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la Diputación Provincial de Girona.

Y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 93.4 y 139 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, entendemos que no procede imponer a ninguna de las partes las costas derivadas del recurso de casación; debiendo mantenerse, en cuanto a las costas del proceso de instancia, el pronunciamiento de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

Vistos los preceptos citados, así como los artículos 86 a 95 de la Ley de esta Jurisdicción,

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

No ha lugar al recurso de casación nº 3382/2020 interpuesto por la DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE GIRONA contra la sentencia nº 1074/2019, de 18 de diciembre, de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (recurso contencioso-administrativo nº 334/2016); sin imponer las costas derivadas del recurso de casación a ninguna de las partes y manteniendo, en cuanto a las costas del proceso de instancia, el pronunciamiento de la sentencia recurrida.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.