



# La problemática aplicación supletoria de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en el deslinde de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas tras la reciente doctrina del TS

Manuel M. Contreras Ortiz<sup>1</sup>

*Funcionario del Cuerpo de Letrados de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia España*

ORCID: [0000-0001-9981-6867](https://orcid.org/0000-0001-9981-6867)

RECIBIDO: 26 de octubre de 2022  
ACEPTADO: 25 de noviembre de 2022

**RESUMEN:** Aunque la doctrina del TC sobre la cláusula de supletoriedad del derecho estatal del artículo 149.3 CE no está exenta de crítica, su orientación puede considerarse estable y aclarada desde las conocidas Sentencias 118/1996 y 61/1997, que se decantaron definitivamente por considerarla una norma ordenadora de la aplicación de las normas en el Estado compuesto configurado por la CE. No obstante, la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, núm. 422/2022, que sirve de apoyo a este análisis, se separa de los criterios jurisprudenciales del TC y realiza una aplicación supletoria de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que es básica, integrando una presunta laguna de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Esta aplicación supletoria de la ley básica produce, además, el efecto de modificar el régimen jurídico de la transparencia de las corporaciones locales de la Región de Murcia, que es parcialmente competencia autonómica, y modifica también el régimen del Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia, materia que es de la exclusiva competencia autonómica sobre autoorganización.

**PALABRAS CLAVE:** supletoriedad, ley de bases, derecho de acceso, corporaciones locales, autoorganización.

---

<sup>1</sup> Funcionario del Cuerpo de Letrados de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Desde 1998 Letrado-Secretario General del Consejo Jurídico de la Región de Murcia. Autor de colaboraciones y artículos en distintas publicaciones de derecho público.



**CONTENIDOS:** 1.- Introducción: una sentencia disruptiva sobre la doctrina de la supletoriedad del derecho estatal. — 2.- Itinerario de la controversia y consecuencias del fallo. — 2.1.- *Planteamiento de la STSJRM: compatibilidad entre la LTAIBG y la LTRM.* — 2.2.- *El TS fija doctrina en contra de la tesis del TSJRM en un giro radical.* 2.3.- *La doctrina fijada supone modificar la LTRM.* — 3.- Una perspectiva perturbadora de la relación bases-desarrollo que une a la LTAIBG con la LTRM: ¿aplicación supletoria de una norma básica? — 4.- Una doctrina discorde con la del TC en cuanto a la competencia autonómica sobre autoorganización: el caso análogo de la STC 68/2021. — 5.- Interpretación de los artículos 23 y 24 y Disposición adicional cuarta de la LTAIBG en su cualidad de bases del régimen jurídico de las administraciones públicas: competencia del CTBG. — 6.- Una reflexión sobre el contexto jurisprudencial de la Sentencia, sus efectos, y su desautorización por la misma Sala y sección en la sentencia de 2 de junio de 2022. — 7.- Conclusiones. - Bibliografía.

## The problematic supplementary application of Law 19/2013, of December 9, in the demarcation of powers between the State and the Autonomous Communities after the recent doctrine of the TS

**ABSTRACT:** Although the doctrine of the Tribunal Constitucional on the supplementary clause of the state law of article 149.3 EC is not exempt from criticism, its orientation can be considered stable and clarified since the well-known Judgments 118/1996 and 61/1997, which definitively opted for considering it a norm ordering the application of the rules in the composite State set up by the EC. However, the STS, Contentious-Administrative Chamber, no. 422/2022, which supports this analysis, separates from the jurisprudential criteria of the TC and makes a supplementary application of Law 19/2013, of December 9, on transparency, access to public information and good governance, which it is basic, integrating an alleged gap in Law 12/2014, of December 16, on Transparency and Citizen Participation of the Autonomous Community of the Region of Murcia. This supplementary application of the basic law also produces the effect of modifying the legal regime of transparency of local corporations in the Region of Murcia, which is partially autonomous competence, and also modifies the regime of the Transparency Council of the Region of Murcia, matter that is of the exclusive autonomous competence on self-organization

**KEYWORDS:** supplementary, basic law, right of access, local corporations, self-organization.



## **1.- Introducción: una sentencia disruptiva sobre la doctrina de la supletoriedad del derecho estatal**

La llamada cláusula de supletoriedad del derecho estatal recogida por el artículo 149.3 CE ha sido objeto de muy señalados debates doctrinales en torno a su función en el sistema de reparto de competencias entre el estado y las comunidades autónomas, habiéndose consolidado la orientación que le niega la cualidad de significar la atribución de una competencia indiscriminada a favor del Estado, al margen del reparto de competencias que la CE y los estatutos de autonomía realizan<sup>2</sup>.

Aunque esta posición del TC no está exenta de profunda crítica<sup>3</sup>, al día de hoy no puede considerarse que haya dudas sobre la tendencia de la jurisprudencia constitucional, marcada por las Sentencias 118/1996 y 61/1997. Ya antes de ellas, un grupo de sentencias entre las que se encuentran las 15/1989 y 103/1989, habían adelantado que la regla de supletoriedad del Derecho estatal del art. 149.3 C.E., en manera alguna constituye una cláusula universal atributiva de competencias para legislar sobre cualesquiera materias a favor del Estado, aunque admitían que éste emitiera normativa supletoria si tenía algún título especial para ello o si las comunidades no habían asumido homogéneamente una materia. En tal línea, la STC 147/1991 avanzó una doctrina fundamental que después asumirían las posteriores, y es que son nulas por vicio de incompetencia las normas que el Estado dicte con el único propósito de crear derecho supletorio del de las Comunidades Autónomas en materias que sean de la exclusiva competencia de éstas.

Las mencionadas Sentencias 118/1996 y 61/1997, decisivas en el desarrollo de esta doctrina, consolidaron con rotundidad como una línea de criterio estable que la regla de supletoriedad del derecho estatal no constituye una cláusula universal atributiva de competencias a favor del Estado para legislar sobre cualesquiera materias porque no es una norma competencial sino meramente ordenadora de la aplicación de las normas en el Estado compuesto configurado por la CE. Por tanto, el artículo 149.3 CE no atribuye al Estado competencia alguna.

La particular STC 195/1998 se mantiene en esa línea doctrinal, aunque permite como excepción que el aplicador del Derecho autonómico pueda evitar un vacío normativo en tal ordenamiento autonómico mediante la aplicación de una norma estatal de la que el Estado no tiene competencia alguna, si bien con carácter

---

<sup>2</sup> Muñoz Machado, 2015: 270 a 274.

<sup>3</sup> García de Enterría, 2006: 357 a 361.



provisional en tanto la comunidad no ejerza efectivamente sus competencias<sup>4</sup>. Se han señalado otras posibilidades que permiten al derecho estatal salir al paso de una situación apremiante que requiera evitar ciertos vacíos normativos, y se permite igualmente un uso moderado de la supletoriedad para la ejecución del Derecho europeo. Como colofón de todo ello se manifiesta por la doctrina que la supletoriedad del Derecho estatal resulta intrínsecamente delimitable por el contexto en el que se manifiesta un silencio normativo frente a la necesidad objetiva de su regulación jurídica; y especialmente con ocasión de un proceso judicial en el que la controversia jurídica dependa precisamente de ello<sup>5</sup>.

La reciente STC 68/2021 reitera la tendencia marcada esencialmente por las citadas Sentencias 118/1996 y 61/1997 afirmando que tampoco en las materias en las que el Estado ostenta competencias compartidas puede, excediendo el tenor de los títulos que se las atribuyen y penetrando en el ámbito reservado por la Constitución y los estatutos a las comunidades autónomas, producir normas jurídicas meramente supletorias, pues tales normas, al invocar el amparo de una cláusula como la de supletoriedad que, por no ser título competencial, no puede dársele, constituyen una vulneración del orden constitucional de competencias.

De toda esa rica doctrina es posible extraer sintéticamente las siguientes consecuencias: a) Que la supletoriedad es de ordenamientos, no de leyes; b) que es una técnica de aplicación del derecho para la integración del ordenamiento jurídico; y c) que no es posible acudir a la supletoriedad si todas las Comunidades Autónomas tienen atribuido el mismo título competencial de forma exclusiva.

Por tanto, ser consecuente con esta argumentación supone, al abordar una posible aplicación supletoria de la norma estatal, comprobar, en primer lugar, la condición de auténtica laguna o vacío de regulación en el ordenamiento autonómico que deje como consecuencia una situación conflictiva para la que se carezca de regla aplicable y que no sea, por tanto, una mera ausencia de normativa carente de transcendencia; en segundo lugar, la incapacidad de las técnicas de autointegración del ordenamiento autonómico para colmar el vacío; para, finalmente, localizar el sector del ordenamiento estatal que regula la materia objeto de la laguna, que debiera, en su caso, acomodarse a los principios propios del Derecho autonómico.

Con carácter general desde un punto de vista teórico y práctico puede afirmarse, y en esto se insiste, que una laguna de ley no es una mera ausencia de regulación, y

---

<sup>4</sup>Se trataba de un caso muy singular en el que se podría provocar una desprotección medioambiental generando graves perjuicios y perturbaciones a los intereses generales en juego. Por ello, no se declaró la inmediata nulidad de la Ley estatal impugnada, quedando diferidos sus efectos para el momento en que la Comunidad Autónoma dictase la pertinente disposición declarando espacio natural protegido al ámbito territorial delimitado en aquélla.

<sup>5</sup> Sánchez Barrilao, 2004: 266.



menos de una concreta y específica regla, ya que la completitud del ordenamiento hace que siempre pueda encontrarse una decisión que proceda del derecho, aunque sea la de que el propio silencio es la solución que el derecho contempla<sup>6</sup>. Una laguna sería, según el Diccionario del Español Jurídico, la inexistencia de regulación para un supuesto de hecho que no ha sido contemplado por el ordenamiento, ausencia de regulación que no estaría de acuerdo con el sentido y finalidad del conjunto normativo.

La STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección tercera, núm. 422/2022, de 2 de abril (re.cas. 3060/2020), objeto central de este análisis jurídico (en adelante, la Sentencia) se separa de los criterios antedichos y realiza una aplicación supletoria de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), que es básica, integrando una presunta laguna de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de transparencia y participación ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (LTRM), en los términos que más adelante se exponen.

Más allá de resolver una controversia concreta, el interés de analizar la Sentencia reside en que la doctrina que fija y los fundamentos que la apoyan causan perplejidad al separarse de la doctrina constitucional en temas tan centrales del ordenamiento constitucional y del reparto del poder territorial como la cláusula de supletoriedad del derecho estatal del artículo 149.3 CE, el alcance de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.118<sup>a</sup> CE) y la autoorganización como materia competencial inherente a las comunidades autónomas. De ahí el valor de su examen, pues puede ayudar a esclarecer la situación que se crea en el ámbito de las administraciones públicas, especialmente en lo que se refiere a la aplicación de la LTAIBG en cuanto ley de bases en relación a las normas autonómicas de desarrollo.

## **2.- Itinerario de la controversia y consecuencias del fallo**

La Sentencia resuelve el recurso de casación interpuesto por un sindicato contra la sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 17 de febrero de 2020 (en adelante STSJRM), dictada en el recurso contencioso administrativo 694/18, que, a su vez, se interpuso contra la resolución del Presidente del Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia (CTRM) de 18 de julio de 2018, que inadmitió por falta de

---

<sup>6</sup> Véase al respecto la STC 68/2021, de 18 de marzo de 2021, F.J. 9.



competencia y legitimación pasiva una reclamación de acceso a la información pública formulada ante el Ayuntamiento de las Torres de Cotillas (Murcia).

La indicada resolución del CTRM y esta última sentencia acogen, básicamente, las consideraciones del Dictamen 25/2017, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, el cual, en respuesta a consulta facultativa formulada por el Consejero de Presidencia, tras constatar que el artículo 5 LTRM no incluye en el ámbito de aplicación de ésta a las corporaciones locales, llegaba a las conclusiones siguientes:

*Primera. - Carece el Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia de competencia respecto a las Corporaciones Locales de la Región, tanto para resolver las reclamaciones a que se refiere el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, como para controlar el cumplimiento de sus obligaciones en cuanto a publicidad activa.*

*Segunda. - Existe competencia estatutaria para incluir a las Corporaciones Locales en el ámbito subjetivo de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.*

*Tercera. - Está habilitada la Administración regional para suscribir el convenio a que se refiere la Disposición adicional cuarta de la LTAIBG".*

### **2.1.- Planteamiento de la STSJRM: compatibilidad entre la LTAIBG y la LTRM**

El TSJ acogía la argumentación central del Dictamen y de la resolución impugnada, al valorar también que el artículo 5 LTRM omite en el ámbito de aplicación de ésta a las corporaciones locales, añadiendo la Sala en respuesta a las alegaciones de la parte actora que esta falta de competencia para conocer de esa reclamación, que tiene carácter potestativo, no supone en absoluto indefensión o limitación del derecho a la tutela judicial efectiva de la que goza el recurrente, pues frente al silencio del Ayuntamiento de Las Torres de Cotillas pudo interponer recurso potestativo de reposición, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, o bien, acudir directamente a la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 29/1998, de 13 de julio.

Como contestación a la alegación del recurrente de que nos encontramos ante un caso en que se dan los elementos para plantear una cuestión de inconstitucionalidad, ya que, en su opinión, existe una contradicción entre el precepto básico estatal y el autonómico al no recoger éste dentro de su ámbito de aplicación a las entidades que integran la Administración Local y ser éste el fundamento para inadmitir la reclamación del actor, contesta la sentencia



escuetamente y sin más argumentación que *“no considera esta Sala que proceda plantear cuestión de inconstitucionalidad”*.

Recoge la Sala una exposición del marco jurídico regulador de la materia, partiendo del artículo 105 b) CE y de la LTAIBG. Transcribe el párrafo 6 del artículo 24 de ésta (*“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”*) y la Disposición adicional cuarta (*“1. la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 corresponderá, en los de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas. 2. Las Comunidades Autónomas podrán atribuir la competencia para la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. A tal efecto, deberán celebrar el correspondiente convenio con la Administración General del Estado, en el que se estipulen las condiciones en que la Comunidad sufragará los gastos derivados de esta asunción de competencias”*).

Y añade a continuación:

*“Sin embargo, es lo cierto que Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, no incluye en su ámbito de aplicación (arts. 5 y 6) a las Corporaciones Locales”*.

Lo anterior lleva a la Sala a la conclusión siguiente:

*“comparte esta Sala el criterio mantenido por la Administración demandada que recoge a su vez el contenido del Dictamen del Consejo Jurídico de la Región de Murcia núm. 25/17. Pues, como indica el mismo, la Administración no tiene más competencias, facultades o atribuciones que las que le hayan sido expresamente atribuidas -de forma genérica o específica- por la ley, ya que, en virtud del principio de legalidad, no cabe la técnica de autoatribución de potestades cuando no están expresamente amparadas en norma legal alguna”*.

## **2.2.- El TS fija doctrina en contra de la tesis del TSJRM en un giro radical**

La Sentencia declara haber lugar al recurso de casación y, en consecuencia, estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la resolución del Presidente del CTRM de 18 de julio de 2018, que anula, reconociendo el derecho de acceder a la información pública solicitada.

En el Fundamento Jurídico Cuarto explica que el Tribunal de instancia ha realizado una interpretación aplicativa descontextuada (según dice) del artículo 5 de la LTRM, al no tener en cuenta el carácter básico de los artículos 2, 24 y la disposición adicional



cuarta de la LTAIBG, que establecen el ámbito subjetivo de aplicación de las normas reguladoras del derecho de acceso a la información pública, que incluye a la generalidad de todas las Administraciones Públicas, así como el régimen jurídico común referido a los procedimientos de impugnación de las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública, que impone un tratamiento uniforme de las solicitudes de información y de las atribuciones que corresponden al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal, que deben cohonestarse con las que correspondan a los Organismos independientes de control específicos en materia de transparencia que instituyan las Comunidades Autónomas, en virtud de su potestad de autoorganización.

Además de los textos legales pertinentes, tiene en cuenta la Sentencia la siguiente doctrina:

a) Del TC cita la sentencia 104/2016, de 4 de octubre, en relación con la determinación del título competencial que ostenta el Estado para regular con carácter básico el procedimiento referido al ejercicio del derecho de acceso a la información pública, que es el del artículo 149.1.18ª CE en cuanto comprende, entre otros extremos, los modos de revisión de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento.

b) También del TC y respecto a la interpretación del alcance de la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal establecida en el artículo 149.3 CE, cita la STC 68/2021 de 18 de marzo, según la cual "la cláusula de supletoriedad no permite que el Derecho estatal colme, sin más, la falta de regulación autonómica en una materia. El presupuesto de aplicación de la supletoriedad que la Constitución establece no es la ausencia de regulación, sino la presencia de una laguna detectada como tal por el aplicador del derecho" (FJ 8). Igualmente se refiere a la STC 61/1997, de 20 de marzo, que en relación con la materia de urbanismo, asumida como competencia exclusiva de las comunidades autónomas, declara que "es evidente que el Estado no puede dictar normas supletorias al carecer de un título competencial específico que así lo legitime, sin que por otra parte el hecho de ostentar otros títulos competenciales susceptibles de incidir sobre la materia pueda justificar la invocación de la cláusula de supletoriedad del art. 149.3, in fine, CE" (FJ 12 c)].

c) Del Tribunal Supremo, en relación con la coexistencia aplicativa de la regulación sobre transparencia y acceso a la información de la LTAIBG, y la establecida en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y con la legislación específica de las Comunidades Autónomas. Se refiere a la doctrina sentada por la sentencia de esa Sala de 7 de marzo de 2022 (RC 3382/2020), según la cual 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 citada LTAIBG.

Y, teniendo en cuenta todo ello, la Sentencia fija doctrina relativa a la interpretación del artículo 5 de la LTRM, en los siguientes términos:

*"El artículo 5 de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que delimita el ámbito subjetivo de aplicación de la norma autonómica, debe integrarse, de conformidad con la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal contenida en el artículo 149.3 de la Constitución, con el artículo 2 de Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, de modo que el Consejo de Transparencia de la Región de Murcia debe conocer de las reclamaciones formuladas contra resoluciones expresas o presuntas denegaciones del derecho de acceso a la información pública dictadas por las Entidades que integran la Administración local radicadas en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Murcia, a salvo que la Comunidad Autónoma acuerde mediante ley atribuir la competencia de resolución al Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno estatal, en los términos del apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la citada ley estatal".*

### **2.3.- La doctrina fijada supone modificar la LTRM**

La interpretación de la sentencia produce una modificación de la LTRM en su artículo 5, modificación de trascendencia sustantiva y no consecuente al hecho controvertido en el origen de la litis, que es la competencia del CTRM para conocer de la reclamación de acceso a la información respecto a las corporaciones locales. Es sustantiva porque añade a estas entidades obligaciones sobre publicidad activa que no están comprendidas en la LTAIBG. Así, por ejemplo, el artículo 8 de la primera impone la obligación de nombrar un responsable de publicidad activa respecto al cual la Corporación Local garantizará su independencia e indemnidad; el 37 impone también la obligación de atribuir a un órgano de la estructura de la Corporación Local las funciones de promoción y difusión de la transparencia y publicidad activa, así como las de recibir, tramitar y resolver las solicitudes de acceso a la información, con la especificación de tales funciones que se hace en el párrafo 3; el artículo 13.2 impone la obligación de publicar información sobre recursos humanos en términos mucho más amplios y prolijos que la LTAIBG (que solo se refiere a la autorización de compatibilidades, art. 8.1.g); el artículo 14 también impone la publicidad de información sobre altos cargos en términos mucho más amplios y detallados que el artículo 8.1.f, de la LTAIBG. En fin, el contenido de la información sujeta a publicidad activa es también más amplio en otras materias, como contratos y convenios (art. 17),



subvenciones (art. 18), e información presupuestaria, económico-financiera, patrimonial y de ordenación del territorio y medio ambiente (art. 19). Además, se impone que toda esa información se actualice trimestralmente con carácter general y mensualmente la relativa a recursos humanos, aunque si se produjese una modificación la actualización ha de ser inmediata (art. 9.5 y 9.6).

Es decir, da lugar a un incremento de las obligaciones de las administraciones locales de la Región de Murcia que no están previstas en la literalidad de la norma, con independencia de las razones a que tal omisión obedezca, que pueden ser legítimas en términos de reparto de competencias, como se va a exponer.

### **3.- Una perspectiva perturbadora de la relación bases-desarrollo que une a la LTAIBG con la LTRM: ¿aplicación supletoria de una norma básica?**

La LTAIBG y la LTRM están en una relación ya conocida en nuestro ordenamiento constitucional de fuentes de las CCAA como de bases-desarrollo, ya que, como la propia LTAIBG indica, se aprueba en ejercicio de las competencias estatales del artículo 149.1.1.<sup>a</sup>, 149.1.13.<sup>a</sup> y 149.1.18.<sup>a</sup> de la CE. En virtud de esa relación competencial *"lo que la Constitución persigue al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada [...] es que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación, con lo cual se asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo, a partir del cual cada Comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido sobre aquella misma materia"* (STC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1).<sup>7</sup>

Por tanto, la regulación total se compondrá de un núcleo normativo común y básico a todo el Estado, y de un complemento normativo propio de cada Comunidad Autónoma en desarrollo de lo básico. Explica García de Enterría<sup>8</sup> que la normación básica se integra por tres niveles de contenido distintos entre sí y articulados como en tres círculos concéntricos: a) el círculo interior que representa el núcleo del interés general competencia del Estado; b) el círculo de encuadramiento, que articula el círculo anterior con la competencia normativa de las comunidades autónomas; y c) el círculo de suplencia, facultativo, que establece una regulación mínima capaz de suplir posibles defectos de la regulación autonómica. Este tercer

---

<sup>7</sup> Sobre los títulos competenciales relativos a la transparencia y materias conexas, ver García Rubio, 2015: 181-184.

<sup>8</sup> García de Enterría, 2006: 302-306.



círculo o normación de suplencia es el que impide la jurisprudencia del TC, como explica también Tajadura, J.<sup>9</sup>.

A su vez, sobre el alcance de las bases en la materia "régimen jurídico de las Administraciones públicas" (art. 149.1.18 CE), el TC ha señalado lo siguiente:

*"la intensidad y extensión que pueden tener las bases no es la misma en todos los ámbitos que integran ese régimen jurídico. Así, el alcance de lo básico será menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a la organización y al funcionamiento interno de los órganos de las Administraciones públicas, que en aquellas otras que inciden más directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afectan a la esfera de derechos e intereses de los administrados, aunque ciertamente no cabe trazar una distinción tajante entre unos aspectos y otros. No debe olvidarse que, según establece el art. 149.1.18 CE, el objetivo fundamental, aunque no único, de las bases en esta materia es el de garantizar 'a los administrados un tratamiento común ante ellas' y no cabe duda de que cuanto menor sea la posibilidad de incidencia externa de las cuestiones reguladas por los preceptos impugnados, más remota resultará la necesidad de asegurar ese tratamiento común y, por el contrario, mayor relieve y amplitud adquirirá la capacidad de las Comunidades Autónomas de organizar su propia Administración según sus preferencias" (STC 50/1999, FJ 3).*

El carácter básico de la normativa estatal exige que la norma autonómica haya de ajustarse a los límites establecidos por esa regulación, pues si no la respeta se vulnerará tanto la norma básica como lo establecido por el artículo 149.1.18<sup>a</sup> CE. Asimismo, ha de tenerse en cuenta que, de acuerdo con la doctrina del TC, la definición de lo básico ha de permitir a las comunidades autónomas su desarrollo a través de la consecución de opciones legislativas propias, de forma que la legislación básica no agote completamente la materia (SSTC 32/1981 FJ 6); 1/1982, FJ 1; y STC 103/1997, FJ 2)<sup>10</sup>.

Es decir, las bases son una parte de la regulación de la materia que debe ser completada por las comunidades autónomas en el ejercicio de políticas propias. En el caso de la transparencia, las leyes autonómicas podían optar por imponer a las Corporaciones locales obligaciones de publicidad activa adicionales a las establecidas en la LTAIBG, y la LTRM optó por no hacerlo, igual que la normativa de otras comunidades<sup>11</sup>, sin que quepa reproche alguno desde el plano constitucional

---

<sup>9</sup> Tajadura Tejada, 2000:106-109.

<sup>10</sup> Ver también el resumen sobre esta doctrina que hace el Consejo de Estado en el dictamen 192/2016.

<sup>11</sup> Así cabe interpretar, por ejemplo, la Ley 3/2017, de 7 de julio, de modificación de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears, para introducir medidas de transparencia y participación, en cuanto se limita a establecer que las entidades locales publicarán en



para esa ausencia de regulación. En consecuencia, no es necesaria la integración que se predica por el TS, ya que el artículo 5 LTRM no es una norma incompleta, no estamos ante vacíos o lagunas legales que fuercen a recurrir a otras normas para colmarlas.

La parte básica de la LTAIBG es aplicable directamente a las Corporaciones Locales de la Región de Murcia, y a las de toda España, por su propia fuerza normativa básica y, por tanto, su aplicación supletoria no es posible. En la sentencia 68/2021, de 18 de marzo (paradójicamente citada en la Sentencia), el TC recuerda su doctrina sobre la supletoriedad cuando el Estado tiene un título competencial para establecer lo básico (como es el del art. 149.1.18 CE en el que se inscribe la LTAIBG) remontándose a la STC 118/1996, de 27 de junio afirmando que

*“para que el Estado pueda dictar normas jurídicas que regulen una materia determinada, no basta con que ostente un título que le atribuya cualesquiera competencias en esa materia, sino que debe poder invocar aquel título específico que le habilite en concreto para establecer la reglamentación de que se trate, sin que, como correctamente se afirmaba en la STC 147/1991 (...) pueda invocar como tal la cláusula de supletoriedad [...] Por lo tanto, tampoco en las materias en las que el Estado ostenta competencias compartidas puede, excediendo el tenor de los títulos que se las atribuyen y penetrando en el ámbito reservado por la Constitución y los estatutos a las comunidades autónomas, producir normas jurídicas meramente supletorias, pues tales normas, al invocar el amparo de una cláusula como la de supletoriedad que, por no ser título competencial, no puede dársele, constituyen una vulneración del orden constitucional de competencias” (FJ6).*

En consecuencia, afirma el TC que

*“la cláusula de supletoriedad no permite que el Derecho estatal colme, sin más, la falta de regulación autonómica en una materia. El presupuesto de aplicación de la supletoriedad que la Constitución establece no es la ausencia de regulación, sino la presencia de una laguna detectada como tal por el aplicador del derecho” (FJ 8).*

Por tanto, conforme a tal doctrina, no cabe la aplicación supletoria del contenido básico de la LTAIBG, primero porque es su propia fuerza normativa directa la que determina su aplicabilidad, y segundo porque la no inclusión de las Corporaciones Locales en el artículo 5 de la LTRM es una opción normativa que tiene cabida en las competencias autonómicas y no constituye laguna. En efecto, no existe laguna

---

un portal de transparencia la siguiente información establecida en la legislación básica de transparencia, acceso a la información y buen gobierno: información institucional, organizativa, de planificación, información de relevancia jurídica e información económica, presupuestaria y estadística (Artículo 2, que introduce un nuevo artículo 119 bis en la citada Ley 20/2006).



porque la LTAIBG contiene una regulación completa en lo que al derecho de acceso y la reclamación administrativa se refiere, materia sobre la que versaba la controversia resuelta por la Sentencia, ya que puede apreciarse que en los artículos 23 y 24 se regula la reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de carácter potestativo, estableciendo el plazo para la interposición, las reglas de tramitación, el trámite de audiencia, el plazo máximo para resolver y los efectos del silencio. Es decir, nada impide su ejercicio.

Y en tercer lugar, no cabe la aplicación supletoria del contenido básico de la LTAIBG porque el Estado carece de competencia para imponer esa supletoriedad y ello impide una interpretación que la declare.<sup>12</sup> Como va a razonarse, las atribuciones del CTRM en cuanto al ámbito subjetivo de su acción son de la exclusiva competencia autonómica.

#### **4.- Una doctrina discorde con la del TC en cuanto a la competencia autonómica sobre autoorganización: el caso análogo de la STC 68/2021 resuelto en sentido contrario al del Supremo**

La controversia inicial, según se ha expuesto antes, trataba sobre la competencia del CTRM para resolver reclamaciones relativas al procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública del artículo 24 de la LTAIBG, que es básico, competencia que, según establece la propia LTAIBG, corresponderá al CTBG, *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 la Ley, la cual incide en que la atribución de la competencia a un órgano o a otro es facultad autonómica.

Cuando se está tratando de la atribución de competencias a los órganos de las comunidades autónomas el campo normativo en el que se actúa es el de la autoorganización, competencia exclusiva de tales comunidades autónomas (art.148.1.1<sup>a</sup> CE si se trata de instituciones de autogobierno). Cuando se trata de la

---

<sup>12</sup> El profesor Muñoz Machado (2015: 228 y 229) lo expresa así: *"no cabe interpretar tal principio como una cláusula general de competencia que permita al legislador estatal regular cualquier materia (SSTC 15/1989, 147/1991, 118/1996, 61/1997). Aplicando esta regla al ejercicio de las competencias estatales sobre la legislación básica, resulta de todo punto evidente que las leyes básicas deben limitarse a establecer los principios generales y comunes de ordenación de la materia a la que se refieran, sin extenderse a otros aspectos que correspondan a las competencias legislativas de desarrollo que pertenecen a las Comunidades Autónomas. Desde luego, tal extensión resultaría contraria al reparto de competencias si la ley estatal pretendiera ser de aplicación directa en perjuicio de la legislación autonómica. Pero tampoco puede aprovecharse la legislación básica para establecer normas que tengan la exclusiva función de servir como regulaciones supletorias, solo aplicables en los casos en que no existan normas autonómicas, bien sea porque no han llegado a aprobarse, bien porque presenten lagunas no integrables utilizando el Derecho autonómico"*.



organización administrativa autonómica estamos ante una competencia ínsita a la existencia de la propia organización que no necesitaría un expreso apoyo normativo porque tiene carácter instrumental respecto de las competencias sustantivas asumidas en los Estatutos, ello a consecuencia de la posición constitucional de las comunidades como entes dotados de autonomía política y administrativa. El TC se ha pronunciado en esa misma línea en abundantes sentencias, declarando que la más genuina expresión del derecho de las nacionalidades y regiones a la autonomía es la capacidad de autoorganizarse libremente, y adoptar las opciones organizativas que mejor se acomodan a sus necesidades e intereses, para lo cual las Comunidades Autónomas disponen de un amplio margen de libertad de decisión que les permite sin duda expresar sus propias opciones políticas sobre la organización administrativa que de ellas depende (por todas, la STC 227/1988)<sup>13</sup>.

Y ante la cuestión de si el Estado central, en uso de la competencia que le otorga el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> CE, podría imponer medidas organizativas concretas a la Administración propia de las Comunidades Autónomas, el TC responde que no, que de la expresión "régimen jurídico" no podría derivarse una competencia estatal para estructurar la organización administrativa autonómica (STC 32/1981), entre otras razones porque la CE salva las facultades de autoorganización de las comunidades incluso cuando describe la competencia estatal sobre procedimiento administrativo común ya que lo hace "*sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas*" (art.149.1.18). Así, dijo la STC 50/1999, "*conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo*" (STC 165/1986, F. J 6.), establecer cuáles son "*los órganos e instituciones*" que configuran las respectivas Administraciones (STC 35/ 1982, F.J. 2.º), son decisiones que corresponden únicamente a las Comunidades Autónomas y en consecuencia el Estado debe abstenerse de cualquier intervención en este ámbito (STC 227 /1988 y *a sensu contrario* STC 13/1988). Esta competencia incluye el reparto de los cometidos de la Comunidad Autónoma entre los órganos y servicios en que se estructura, aclaró la STC 186/1988, añadiendo otras que el Estado no puede determinar cuál es el órgano de la Comunidad Autónoma que ha de ejercer una competencia, ni el rango de la norma a través del cual ha de ejercerse, ya que ello predetermina el órgano que ha de ejercer la competencia (STC 32/1983, FJ 1; STC 56/1990, FJ 26 y STC 62/1990, FJ 10).

Aplicar doctrina tan meridianamente clara y precisa impide hacer una interpretación de una norma autonómica que desarrolla una ley de bases (amparada en la competencia estatal sobre régimen jurídico de las Administraciones Públicas) en el sentido de que es la ley de bases la que determina la competencia de un órgano autonómico, especialmente cuando la propia base ha establecido que es competencia autonómica la determinación del órgano que ha de resolver las

---

<sup>13</sup> Ver las observaciones en este sentido de Fernández Valmayor, 2016: 1-4.



reclamaciones del derecho de acceso del artículo 24 de la LTAIBG (Disposición adicional cuarta de la misma Ley). Y mucho menos permite interpretar que esa atribución de competencia que realice la comunidad autónoma deba hacerse por un instrumento jurídico específico, como es una ley, cuando el propio apartado 2 de la Disposición adicional cuarta de la citada ley estatal, que sería la norma básica, se está refiriendo al convenio (igual que la LCSP, en su art. 46.4).

El razonamiento de esta Sentencia del TS al interpretar el artículo 24 y la Disposición adicional cuarta de la LTAIBG dando lugar a un exceso competencial estatal al atribuir la competencia sobre corporaciones locales al CTRM lleva a una situación análoga a la resuelta por la STC 68/2021, que declaró inconstitucional el segundo párrafo del artículo 46.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP). Este precepto regula el órgano competente para la resolución del recurso especial en materia de contratación en las Comunidades Autónomas y Entidades Locales y respecto a éstas dispone lo siguiente:

*“En el supuesto de que no exista previsión expresa en la legislación autonómica (...), la competencia para resolver los recursos corresponderá al mismo órgano al que las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se integran las Corporaciones Locales hayan atribuido la competencia para resolver los recursos de su ámbito”.*

Respecto a ello la sentencia dice así en el FJ. 9, c):

*“(...) Estamos ante un supuesto en el que el legislador estatal dispone la aplicabilidad supletoria de sus normas a las comunidades autónomas; así lo reconoce la propia abogacía del Estado que justifica esta previsión estatal en la necesidad de evitar que quede sin efecto útil el recurso especial de contratación ante una supuesta pasividad autonómica. Solo es constitucionalmente legítimo que el legislador estatal prevea la aplicación de sus normas a las comunidades autónomas allí donde se halla habilitado por un título competencial específico que le permita disponer tal cosa. Como el tribunal ha declarado, la cláusula de supletoriedad no permite que el derecho estatal colme, sin más, la falta de regulación autonómica en una materia; el Estado no puede, excediendo el tenor de su título competencial en materia de contratación pública y penetrando en el ámbito reservado por la Constitución y los estatutos a las comunidades autónomas, producir normas jurídicas meramente supletorias (STC 118/1996, FFJJ 6 y 8). Por consiguiente, al proceder, en el párrafo segundo del art. 46.4 LCSP del modo descrito, se ha vulnerado tanto la configuración constitucional de la supletoriedad (art. 149.3 CE) como, de resultas, el orden constitucional de competencias. Se ha de declarar inconstitucional y, por consiguiente, nulo, el párrafo segundo del art. 46.4 LCSP”.*

El paralelismo entre la situación planteada en la expresada STC 68/2021 y en la del TS que nos está sirviendo de referencia es evidente, pero las soluciones son



dispares. La primera constituye una prueba más de que no es posible una interpretación del alcance de la competencia estatal sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18<sup>a</sup>) que penetre en el ámbito de la autoorganización autonómica. Hacerlo, como así hace la segunda, queda fuera de la CE, según la jurisprudencia constitucional.

### **5.- Interpretación de los artículos 23 y 24 y Disposición adicional cuarta de la LTAIBG en su cualidad de bases del régimen jurídico de las administraciones públicas: competencia del CTBG**

La cuestión controvertida a la que la Sentencia debería ofrecer una respuesta queda oscurecida, sin embargo, por esta heterodoxa manera de aplicar las leyes y la doctrina constitucional, por lo que es necesario recordarla. Se trata de cuál es el órgano competente para resolver las reclamaciones de acceso a información del artículo 24 LTAIBG, negándose por el propio CTRM que a él le corresponda, fundándose para ello en el Dictamen 25/2017, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, con el que coincide la sentencia del TSJRM que resulta casada por el TS.

El Dictamen pretendía dar respuesta a la siguiente cuestión:

*"(...) si, de acuerdo con el desarrollo realizado por la LTRM del artículo 24.6 y de la Disposición adicional cuarta de la LTAIBG, el CTRM tiene competencia para conocer de las reclamaciones en materia de acceso a la información de las Corporaciones Locales de la Región".*

Y comienza recordando la norma básica, es decir, la LTAIBG, según la cual las entidades que integran la Administración Local están sujetas a las disposiciones del título I de ésta, que comprenden las obligaciones sobre publicidad activa y derecho de los particulares de acceso a la información pública.

Esa misma Ley, continúa el Dictamen, crea en el Título III el CTBG al que asigna en el artículo 24.6 la competencia de resolver la reclamación sobre acceso en los siguientes términos:

*"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".*

Señala la Disposición adicional cuarta, a los efectos que aquí interesa, que

*"la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 (ubicado en el Título I) corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las*



*Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas".*

Añade también que

*"Las Comunidades Autónomas podrán atribuir la competencia para la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. A tal efecto, deberán celebrar el correspondiente convenio con la Administración General del Estado, en el que se estipulen las condiciones en que la Comunidad sufragará los gastos derivados de esta asunción de competencias".*

Al margen de otras precisiones, el Dictamen constata que la LTRM no incluye en su ámbito de aplicación a las Corporaciones Locales (arts. 5 y 6) para valorar a continuación que a la Comunidad Autónoma se le encarga en la Disposición adicional cuarta LTAIBG (norma básica) que *determine* el órgano competente autonómico; es decir, que le corresponde la competencia para la *determinación* (Disposición adicional cuarta) del órgano que ha de resolver las reclamaciones del artículo 24 LTAIBG que se presenten contra actos de las Corporaciones Locales, competencia que puede ejercer de dos maneras distintas:

*"atribuyéndola en sus normas al órgano propio que decidan, o bien al Consejo estatal regulado en la LTAIBG mediante convenio con la Administración General del Estado; el ejercicio de la competencia de esta manera se configura en el artículo 24.6 LTAIBG como una salvedad de lo que en él se dispone: por ello, en caso de que esta competencia no se ejercite por alguna Comunidad Autónoma, se habrá de entender que no se ha producido la salvedad establecida por el citado artículo 24.6 para privar de competencia al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, y, por lo tanto, en esa situación le corresponderá la competencia referida".*

Comparte la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJRM el criterio mantenido por el CTRM que se basó en el contenido del Dictamen del Consejo Jurídico de la Región de Murcia núm. 25/17, pues, *"como indica el mismo, la Administración no tiene más competencias, facultades o atribuciones que las que le hayan sido expresamente atribuidas -de forma genérica o específica- por la ley, ya que, en virtud del principio de legalidad, no cabe la técnica de autoatribución de potestades cuando no están expresamente amparadas en norma legal alguna".*

Concurre en esta opinión el Prof. Severiano Fernández Ramos, el cual afirma que del tenor literal de la LTAIBG (art. 24.6) puede defenderse que inicialmente la competencia corresponde al CTBG, evitándose así que la inactividad de las



Comunidades Autónomas afecte a las garantías comunes de los ciudadanos<sup>14</sup>. Y como el propio Fernández Ramos recuerda, la doctrina constitucional (STC 290/2000) ha admitido la licitud de que un organismo estatal, como es la Agencia Española de Protección de Datos, pueda ejercer competencias de resolución de reclamaciones frente a actos de las Administraciones autonómicas, situación que se repite con la bendición del TC en los casos del Consejo de Estado y del Tribunal Central de Recursos Contractuales. En el Consejo de Estado, dice la STC 204/1992, su cualificada función *“permite al legislador elevar su intervención preceptiva, en determinados procedimientos sean de la competencia estatal o de la autonómica, a la categoría de norma básica del régimen jurídico de las Administraciones públicas o parte del procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 C.E.). Sin embargo, esta garantía procedimental debe cohonestarse con las competencias que las Comunidades Autónomas han asumido para regular la organización de sus instituciones de autogobierno (art. 148.1.1 C.E.), de modo que esa garantía procedimental debe respetar al mismo tiempo las posibilidades de organización propia de las Comunidades Autónomas que se derivan del principio de autonomía organizativa (arts. 147.2 c) y 148.1.1 C.E.)”*. Y en el caso del Tribunal Central de Recursos Contractuales (STC 68/2021) prevé la LCSP su competencia cuando las comunidades autónomas se la atribuyan mediante convenio, igual que se regula en el artículo 24 y Disposición adicional cuarta de la LTAIBG.

Así lo entendió también el Defensor del Pueblo, el cual, tras considerar el artículo 24 y la Disposición adicional cuarta de la LTAIBG, los artículos 5 y 6 LTRM, y el Dictamen 25/2017 del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, llega a la conclusión de que el vacío legal podía subsanarse de dos maneras: la modificación de la LTRM para incluir a las corporaciones locales en la competencia del CTRM, o *“suscribir un convenio con la Administración General del Estado para atribuir la competencia de resolución de estas reclamaciones al CTBG”*<sup>15</sup>.

Sin embargo, como constata el propio Fernández Ramos y es posible colegir de la lectura tanto de la Sentencia como de la del TSJRM casada, el CTBG ha venido inadmitiendo a trámite las reclamaciones referidas a entidades locales de la Región de Murcia fundando su criterio parcamente en que *“de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno carece de competencia para resolver la reclamación planteada por la*

---

<sup>14</sup> Fernández Ramos, INAP, [laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp](http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp). Acceso último el 25 de julio de 2022.

<sup>15</sup> Queja número:18012307.



*reclamante. Siendo el órgano competente para conocer de esta Reclamación el Consejo de Transparencia de la Región de Murcia (...)*<sup>16</sup>.

Este criterio, así como el sostenido por la parte demandante, plantea en el fondo que existe una colisión entre los artículos 2 y 5 de las leyes de transparencia estatal y autonómica, respectivamente, y que la situación generada es que las entidades que integran la Administración Local en Murcia están exentas de cumplir el contenido de la normativa básica Estatal dictada por la LTAIBG al amparo de los arts. 149.1.1, 149.1.13 y 149.1.18 de la CE, encontrándose los murcianos, y en relación con el procedimiento de acceso a la información, en una situación de desigualdad en relación con el resto de los ciudadanos del Estado Español y resto de Comunidades Autónomas, vulnerándose el derecho a la igualdad en la aplicación de la norma (art. 14 CE).

Esta tesis, sin embargo, carece de fundamento en las normas vigentes y en el sistema constitucional de distribución de competencias ya que, como se ha dicho, excluir de la LTRM a las entidades locales es una opción normativa legítima que no impide ni mucho menos que queden sujetas, como así están, a las obligaciones que impone la LTAIBG tanto en publicidad activa como en cuanto al derecho de acceso de los particulares, ya que están claramente incluidas en el artículo 2 de la norma básica, que es de eficacia directa respecto a ellas.

Y es que en el pleito de instancia se solicitaba el reconocimiento del derecho del recurrente al procedimiento de acceso a la información pública ante el CTRM,

---

<sup>16</sup> Ver la resolución N/REF: RT/00146/2016, de 20 de septiembre de 2016. No obstante, en la Resolución RT 0379/2019, de 7 de junio, se llega también a la conclusión de inadmitir la reclamación, pero sin considerar que el competente es el CTRM porque se da eficacia a la omisión de las corporaciones locales en el ámbito subjetivo de la LTRM. Considera esta resolución que hay un "vacío legal" a consecuencia de que no existe un órgano con competencia para resolver las reclamaciones presentadas en materia de acceso ante resoluciones expresas o presuntas de las entidades locales murcianas. Por una parte, "en virtud de la disposición adicional cuarta de la LTAIBG, esta competencia correspondería al Consejo murciano, pero su ley de transparencia no incluye a las entidades locales. Y, por otra parte, no se ha celebrado un convenio de colaboración entre esa Comunidad Autónoma y este organismo estatal, por lo que tampoco este Consejo es competente para resolver estas reclamaciones". Para resolver la situación el CTBG solicitó un informe a la Abogacía del Estado que, después de citar la jurisprudencia constitucional sobre el reparto de competencias que impide al Estado *asumir esa competencia con carácter supletorio*, concluye que el CTBG sólo puede ejercer su competencia en cuanto a las corporaciones locales autonómicas si *se atribuya por la correspondiente Comunidad al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno mediante de la suscripción de un convenio con la Administración General del Estado en el que se estipulen las condiciones en las que la Comunidad sufragará los gastos derivados de dicha asunción de competencia*". A pesar de que ambos consejos, el CTRM y el CTBG, han inadmitido las reclamaciones relativas a corporaciones locales de la Región de Murcia, al parecer nadie ha acudido a la vía del conflicto negativo de competencias previsto en los artículos 68 y siguientes de la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal de Constitucional.



pretensión que en la casación se ampliaba, a tenor de la propia sentencia (antecedente cuarto), a que "(...) *al amparo del artículo 29 de la L.O del Tribunal Constitucional 2/1979, de 3 octubre se proceda a promover por el alto Tribunal al que nos dirigimos Cuestión de Inconstitucionalidad por la colisión existente entre el artículo 2 de la LTAIBG y el art. 5 de la LTCARM, y ser necesaria para la estimación de la pretensión del actor de admisión de su recurso de reposición ante el Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia (...)*".

Es decir, la controversia trata de la competencia orgánica para resolver sobre el derecho de acceso, que está regulado en los artículos 23 y 24 y en la Disposición adicional cuarta de la LTAIBG, y es en tales preceptos en los que habría de volcarse el esfuerzo interpretativo. Sin embargo, de manera un tanto sorprendente, la cuestión casacional objetiva quedó delimitada en el auto el 16 de junio de 2021 señalando que "*será preciso determinar si resulta posible una interpretación integradora de lo dispuesto en los artículos 2, 24 y Disposición adicional cuarta de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno y de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Región de Murcia de la ley autonómica de transparencia, por la vía del artículo 149.3 CE; o si, por el contrario, existen fundadas dudas sobre la constitucionalidad del artículo 5 de la Ley autonómica que obliguen a plantear una cuestión de inconstitucionalidad*".

Al apuntar de inicio la búsqueda de *una interpretación integradora de lo dispuesto en los artículos 2, 24 y Disposición adicional cuarta de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno y de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 12/2014*, se está ya partiendo de la hipótesis de que existe una discordancia entre ellos, cuando la sintonía es más que razonable según lo ya expresado. El TS estableció una dicotomía entre la opción integradora y la opción de la inconstitucionalidad que no hubiese sido necesaria partiendo de la interpretación que sostuvieron el Dictamen 25/2017 y la sentencia del TSJRM, interpretación que deriva de un análisis de los artículos 2, 24 y Disposición adicional cuarta de la LTAIBG que concluye en que la competencia corresponde al CTBG. Y, por otra parte, llama especialmente la atención que se llegue a una interpretación de corte creacionista en una materia propia de la jurisprudencia constitucional evitando su intervención cuando, en realidad, lo que subyace en esa interpretación integradora es que la redacción del artículo 5 de la LTRM es inconstitucional, por lo que el juicio de relevancia parecía más bien fácil de argumentar, y ello podía haber dado lugar a la comparecencia de la Asamblea Regional de Murcia en la cuestión (art. 37.3 LOTC), verdadera parte afectada en este conflicto virtual<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> El planteamiento de la cuestión de constitucionalidad parecería obligado a la vista de los razonamientos de la Sentencia y de la doctrina constitucional (ver STC 1/2017, F.J.2). El propio Tribunal Supremo en la Sentencia de 18 de enero de 2021, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección quinta, (rec.cas. 1832/2019), identifica como de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia



Trae la sentencia del TS como reproche a la del TSJRM que no ha tenido en cuenta el régimen jurídico común referido a los procedimientos de impugnación de las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública, que impone un tratamiento uniforme de las solicitudes de información y de las atribuciones que corresponden al CTBG, que deben coherenciarse con las que correspondan a los Organismos independientes de control específicos en materia de transparencia que instituyan las Comunidades Autónomas, en virtud de su potestad de autoorganización, todo ello porque, según parece deducir, la competencia estatal del artículo 149.1.1ª CE no permite que la ley autonómica excluya a las corporaciones locales de la Región de Murcia de la reclamación potestativa sobre el derecho de acceso.

La necesidad de examinar la cuestión desde ese punto de vista no puede encontrar oposición alguna, pero es preciso reiterar que es evidente que la LTAIBG incluye en su ámbito de aplicación a las corporaciones locales de toda España (art.2) y, por tanto, la reclamación previa es aplicable respecto a ellas, siendo esto un entendimiento de la misma claro conforme a la doctrina antes expuesta, y más cuando tal reclamación tiene la eficacia sustitutiva de los recursos administrativos y constituye un derecho de los particulares que debe ser igual en todos los territorios (art. 149.1.1ª CE).

Ahora bien, ello no conduce automáticamente a pensar que es imprescindible incluir a las corporaciones locales en el artículo 5 de la LTRM, sino más bien a focalizar la interpretación de los artículos 23 y 24 de la LTAIBG en su calidad de base del régimen jurídico de las administraciones públicas (149.1.18ª CE) y derecho de los ciudadanos en todos los territorios (149.1.1ª CE) con el resultado de su aplicabilidad directa a las corporaciones locales de la Región de Murcia, con lo cual la única cuestión a dilucidar sería el órgano competente para resolver, siendo que de los citados artículos 23 y 24 de la LTAIBG y de su Disposición adicional cuarta resulta posible extraer la conclusión razonable y acorde con el marco normativo y constitucional que se ha expuesto.

---

determinar *"Si constatado un aparente conflicto aplicativo entre norma estatal y autonómica divergentes, y apreciada por la Sala de instancia una indebida aplicación de la normativa estatal básica en la sentencia apelada -al no haberse planteado previamente cuestión de inconstitucionalidad respecto de la norma autonómica preterida-, puede la Sala de instancia aplicar directamente dicha normativa autonómica sin plantear a su vez, cuestión de inconstitucionalidad -per se o a través del órgano unipersonal previa retroacción de actuaciones- para la resolución del conflicto normativo"*, pregunta a la que contesta afirmando que los órganos judiciales al inaplicar una norma legal autonómica por considerarla contraria a las bases estatales, sin plantear la cuestión de inconstitucionalidad, desbordan los límites propios de la potestad jurisdiccional.

Con igual razón cabe deducir que se desbordan esos límites si lo que hace la resolución judicial es modificar de facto la ley autonómica.



## 6.- Una reflexión sobre el contexto jurisprudencial de la Sentencia, sus efectos, y su desautorización por la misma Sala y sección en la sentencia de 2 de junio de 2022

Para finalizar resulta necesario considerar brevemente los efectos de la Sentencia. No cabe dudar del efecto de cosa juzgada entre las partes.

En cuanto a otro alcance vinculante, nuestra doctrina procesalista<sup>18</sup> ha señalado que el valor de la doctrina jurisprudencial depende de la *auctoritas* que quepa conceder a la Magistratura en cada momento histórico a tenor de la *prudencia iuris* y de la técnica jurídica que las decisiones judiciales acrediten.

A esta fuerza derivada de la *auctoritas* que por sí sola debiera tener reconocida cualquier sentencia del TS, habría que añadirle un valor especial en el recurso de casación tal como se regula actualmente en España, dado que con él se persigue la formación de jurisprudencia a través de la intervención del TS en controversias seleccionadas como de interés casacional objetivo. La sentencia, según el artículo 93 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, fijará la interpretación de las normas que el auto de admisión a trámite consideró necesaria, y a la luz de la misma resolverá las cuestiones aducidas en el proceso.

No obstante, el artículo 1.6 del Código Civil dice que la jurisprudencia se formará con la interpretación que *“de modo reiterado establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del derecho”*, lo que ha llevado a considerar que para esa reiteración se requiere no una sentencia aislada, sino una serie de sentencias coincidentes, fijándose en al menos dos.

Según se ha pronunciado el TS en distintos autos la nueva regulación del recurso de casación no ha modificado el concepto de jurisprudencia que deriva del artículo 1.6 del Código Civil <sup>19</sup>. Por todos, el ATS 8029/2017, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 20 de julio de 2017 (rec. de cas. nº 2483/2017) en el que de forma clara manifiesta la siguiente postura cuando se encuentra que sobre las cuestiones seleccionadas como de interés casacional han recaído otras sentencias con anterioridad:

*“La mencionada sentencia, empero, no enerva nuestra decisión de admitir el presente recurso de casación ni excluye el interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia que el mismo presenta, porque la existencia de una única sentencia de este Tribunal hace aconsejable -para formar jurisprudencia*

<sup>18</sup> Ver las interesantes consideraciones que se hacen por Moliner Tamborero, 2013.

<sup>19</sup> Ver más extensamente González López, A. 2017.



*mediante la doctrina reiterada a la que se refiere el artículo 1.6 del Código Civil- que la Sala se pronuncie para reafirmar, reforzar o completar aquel criterio o, en su caso, para cambiarlo o corregirlo en los términos -en ambos supuestos- que la Sección de Enjuiciamiento tenga por conveniente”.*

Es decir, el propio TS recuerda que una sola sentencia no forma jurisprudencia y que, además, puede ser objeto de cambio o corrección de los criterios sostenidos, hecho que se manifiesta posible en el caso de la Sentencia objeto de este análisis en cuanto que la misma Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS, a través también de la misma Sección Tercera, dijo el 2 de junio de 2022 (Rec.Cas. 4116/2020), en el F.J cuarto y como doctrina interpretativa de interés casacional, justo lo contrario, al afirmar como criterio jurisprudencial que

*“(…) las disposiciones de la citada ley (se refiere a la LTAIBG) que integran su título I, referido a la transparencia de la actividad pública, en el que se incluyen las normas que regulan el derecho de acceso a la información pública y entre ellas el citado artículo 12 de reconocimiento del derecho de acceso a la información pública a todas las personas, son de aplicación a las entidades que integran la Administración Local, por disposición del artículo 2.1.a) de la citada ley”.*

No cabe duda de que, conforme a lo razonado hasta aquí, esta última afirmación concuerda con el sistema constitucional de distribución de competencias y se ajusta a la doctrina del TC., y que desde tal planteamiento, por tanto, resulta ocioso razonar si la LTRM impide el derecho de acceso a la información de las Corporaciones Locales, que no lo hace, y conduce la cuestión controvertida a determinar el órgano competente para resolver sobre la reclamación, teniendo que argumentarse si lo es el CTRM o el CTBG, siendo la conclusión aquí sostenida la ya expuesta.

## **7.- Conclusiones**

1) La interpretación de la Sentencia que centra este análisis produce una modificación de la LTRM en su artículo 5, modificación de trascendencia y sustantiva porque añade a las Corporaciones Locales de la Región de Murcia obligaciones sobre publicidad activa que no están comprendidas en la LTAIBG.

2) La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia ha ejercitado su competencia no incluyendo a las Corporaciones Locales en sus determinaciones, dejándolas, por tanto, reguladas por la regulación básica, sin más. Ello incluye la no sujeción a las obligaciones de publicidad activa en los términos regulados por la LTRM, pero se extiende también a la falta de competencia del CTRM.

Conforme a la doctrina del TC, la no inclusión de las Corporaciones Locales en el artículo 5 de la LTRM es una opción normativa que tiene cabida en las competencias autonómicas y no constituye laguna, careciendo el Estado de competencia para



imponer la supletoriedad de la LTAIBG, ya que las atribuciones del CTRM en cuanto al ámbito subjetivo de su acción son de la exclusiva competencia autonómica. Por establecer una regulación muy semejante a ésta, la STC 68/2021 anuló el artículo 46.4 párrafo segundo, de la LCSP, interpretando que la cláusula de supletoriedad no permite que el derecho estatal colme, sin más, la falta de regulación autonómica en una materia, ya que ha de existir un título específico que habilite para ello.

3) No existe colisión entre los artículos 2 y 5 de las leyes de transparencia estatal y autonómica, ya que excluir de la LTRM a las entidades locales es una opción normativa legítima que no impide ni mucho menos que queden sujetas a las obligaciones que impone la LTAIBG tanto en publicidad activa como en cuanto al derecho de acceso de los particulares, ya que están claramente incluidas en su artículo 2 y los artículos 23 y 24 constituyen una regulación completa de la reclamación que no precisa del desarrollo autonómico.

4) Del tenor literal de la LTAIBG (art. 24.6) puede defenderse que inicialmente la competencia para resolver la reclamación por el derecho de acceso en el caso de las entidades locales de la Región de Murcia corresponde al CTBG, criterio que se confirma con la interpretación sistemática, tal como el Consejo Jurídico dijo en el Dictamen 25/2017. La cuestión a dilucidar desde el inicio de esta controversia era el órgano competente para resolver la reclamación volcando el esfuerzo interpretativo en los artículos 23 y 24 y en la Disposición adicional cuarta de la LTAIBG.

5) No cabe dudar que la Sentencia ha producido efecto de cosa juzgada entre las partes, aunque su vinculación general está afectada ya que hay otra doctrina jurisprudencial de la misma Sala del TS opuesta a ella, y dependerá, además, de que se ratifique el criterio por el TS con un segundo fallo, dada la necesidad de que la jurisprudencia se forme a partir de resoluciones reiteradas (art. 1.6 C.c.).

## Bibliografía

FERNÁNDEZ RAMOS, S, 2017. "La reclamación ante los órganos de garantía del derecho de acceso a la información pública", *Revista General de Derecho Administrativo*, 45.

FERNÁNDEZ VALMAYOR, J.L., 2016, "Articulación organizativa y estado compuesto". *Documentación Administrativa: Nueva Época*, Núm. 3.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. 2006. *Curso de Derecho Administrativo*, decimotercera edición, Madrid, Thomson-Civitas.

GARCÍA RUBIO, F, 2015, "La Ley de Transparencia y sus efectos sobre las entidades locales". *Cuadernos de Derecho Local*, nº 38.



GONZÁLEZ LÓPEZ, A. 2017. "La sentencia en el recurso de casación contencioso-administrativo". *Cuadernos de Casación*. 27. <https://www.alego-ejale.com/cuadernos-de-casacion>.

MOLINER TAMBORERO, G, 2013. "La garantía de seguridad jurídica en las sentencias de casación", *Actualidad Jurídica Uriá Menéndez* <https://www.uria.com/documentos/publicaciones>.

MUÑOZ MACHADO, S. 2015, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo IV, Madrid, Ministerio de la Presidencia, BOE.

SÁNCHEZ BARRILAO, J.F, 2004 "La supletoriedad del Derecho estatal como garantía en la ejecución del Derecho europeo por las Comunidades Autónomas". *Revista de derecho constitucional europeo*, Instituto Andaluz de Administración Pública, N°. 1.

TAJADURA TEJADA, J. 2000 "Cortes Generales y supletoriedad del derecho estatal", *Revista de las Cortes Generales*, nº50.