

Las autoridades de protección del denunciante y su sujeción a la normativa sobre transparencia

Emilio Guichot Reina

*Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla
España*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8945-4604>

E-mail: eguichot@us.es

RECIBIDO: 12 de enero de 2026
ACEPTADO: 31 de marzo de 2026

Nota: Esta publicación es parte del proyecto de I+D+i *De la transparencia al gobierno abierto*, PID2022-140415NB-I00, financiado por MICIU/AEI /10.13039/501100011033 y por FEDER, UE.

Revista Española de la Transparencia
Núm. 24 (Enero-junio 2026) - ISSN 2444-2607
DOI: <https://doi.org/10.51915/ret.490>



Las autoridades de protección del denunciante y su sujeción a la normativa sobre transparencia

RESUMEN: Este trabajo analiza la naturaleza jurídica de las autoridades de protección del informante. El tema es especialmente relevante ante las dudas que puede suscitar el dato de que la mayoría de las autoridades autonómicas están adscritas al respectivo parlamento, y no a su administración general. Se concluye que, pese a ello, se trata de autoridades administrativas independientes sujetas a su normativa propia y, en lo en ella no previsto, a las normas de Derecho administrativo. Ello implica su sometimiento pleno a la normativa sobre transparencia y acceso a la información y al control por parte de las autoridades independientes de transparencia. Ahora bien, la naturaleza de la actividad de las autoridades de protección del informante justifica que en muchos casos el acceso a la información que se genera en su ejercicio quede impedido o limitado por la concurrencia de límites previstos en la normativa sobre transparencia.

PALABRAS CLAVE: autoridades de protección del denunciante. transparencia. acceso a la información. límites.

The Whistleblower Protection Authorities and Their Compliance with Transparency Regulations

ABSTRACT: This paper analyzes the legal nature of whistleblower protection authorities. The issue is particularly relevant given the doubts that may arise from the fact that most regional authorities are attached to their respective parliaments rather than to their general administrations. It concludes that, despite this, they are independent administrative authorities subject to their own regulations and, in matters not covered by these, to the rules of administrative law. This implies their full compliance with regulations on transparency and access to information and control by independent transparency authorities. However, the nature of the activity of whistleblower protection authorities justifies that, in many cases, access to the information generated in the exercise of their functions is prevented or limited by the concurrence of limits provided for in transparency regulations.

KEYWORDS: whistleblower protection authorities. transparency. access to information. limits.

Las autoridades de protección del informante y su sujeción a la normativa sobre transparencia

Emilio Guichot Reina

*Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Sevilla
España*

SUMARIO: 1. Introducción. — 2. El derecho de acceso y la publicidad activa bajo la perspectiva de la protección de datos: bases normativas esenciales — 3. Los desequilibrios estructurales del artículo 15. — 4. Carencias operativas del artículo 15: datos sancionadores y anonimización. — 4.1. *Insuficiencias en la transparencia y protección de datos relativos al procedimiento sancionador.* — 4.2. *La complejidad de la disociación y la anonimización.* — 5. Las propuestas de reforma del artículo 15: ajustes técnicos sin corrección estructural. — 6. Otros puntos de fricción entre el derecho de acceso y la protección de datos que también requieren de acción. — 6.1. *Inadmisión y protección de datos personales.* — 6.2. *El acceso a datos del expediente administrativo: intensidades del derecho de acceso y posiciones jurídicas del solicitante.* — 6.3. *El trámite de audiencia a terceros cuando se solicitan acceso a sus datos personales.* — 6.4. *Otros ámbitos conflictivos recurrentes.* — 7. Más cooperación y criterios comunes, menos informes caso por caso y el papel de los delegados de protección de datos. — Bibliografía.

Nos interrogamos en este trabajo sobre cuál es la naturaleza de las autoridades de protección del denunciante y, en relación con esta cuestión, en qué medida están sujetas a la normativa sobre transparencia y acceso a la información y, en caso afirmativo, qué límites se aplicarían.

1. La naturaleza de las autoridades de protección del denunciante y de sus actuaciones

Hemos de preguntarnos cuál sea la naturaleza de las autoridades de protección del denunciante, cuestión que, como puede intuirse, tiene consecuencias decisivas en relación con la intensidad de su sometimiento a la normativa sobre transparencia y acceso a la información.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (en adelante, LTAIPBG) define en su artículo 2 su "ámbito subjetivo de aplicación". En particular, nos planteamos si estas autoridades pueden englobarse en la letra c) de su apartado primero, en la referencia a "las entidades de Derecho público que, con independencia funcional o con

una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad”.

Como es sabido, las llamadas autoridades independientes son una fórmula organizativa que pretende evitar las interferencias políticas en la realización de ciertas actividades públicas que precisan ejercerse con estricta neutralidad. Por ello, cuentan con un estatuto especial, aprobado por sus leyes de creación que les garantiza autonomía de actuación. Responden a dos finalidades: o bien la regulación y supervisión de los mercados¹, o bien de protección de derechos individuales o colectivos, en las que se encuadran las de la tutela del acceso a la información pública, protección de datos, o precisamente, las de protección del denunciante, vinculada directamente, no olvidemos, al ejercicio de la libertad de información². Las características que suelen asociarse a la independencia son su nombramiento con participación parlamentaria, la exigencia de cualificación profesional en el sector, el mandato “blindado” con causas tasadas de cese, o la prohibición de recibir mandatos u órdenes del respectivo Gobierno...³,

¹ En el ámbito estatal, como el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, o la Autoridad Independiente de responsabilidad fiscal, a las que se refiere el artículo 109 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (en adelante, LRJSP): “1. Son autoridades administrativas independientes de ámbito estatal las entidades de derecho público que, vinculadas a la Administración General del Estado y con personalidad jurídica propia, tienen atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre sectores económicos o actividades determinadas, por requerir su desempeño de independencia funcional o una especial autonomía respecto de la Administración General del Estado, lo que deberá determinarse en una norma con rango de Ley. 2. Las autoridades administrativas independientes actuarán, en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines, con independencia de cualquier interés empresarial o comercial. 3. Con independencia de cuál sea su denominación, cuando una entidad tenga la naturaleza jurídica de autoridad administrativa independiente deberá figurar en su denominación la indicación «autoridad administrativa independiente» o su abreviatura «A.A.I.».

² Véase mi trabajo “Hacia una convergencia en la protección del *whistleblower* en el derecho europeo”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 79, 2024, pp. 175-214 y la jurisprudencia y bibliografía allí citadas.

³ El artículo 1.a) del Reglamento (UE) 473/2013, sobre corrección del déficit excesivo en la zona euro define organismo independiente como los organismos estructuralmente independientes o dotados de autonomía funcional respecto de las autoridades del Estado: a) cuya autonomía y responsabilidad se funde en disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de carácter vinculante; b) que tengan prohibido aceptar instrucciones de las autoridades del Estado o de cualquier otro organismo público o privado; c) cuenten con capacidad para comunicar información públicamente y a su debido tiempo; d) tengan un procedimiento de nombramiento de sus miembros sobre la

con independencia de que, en la práctica, los nombramientos de personas de confianza política y las supresiones, reformas o refundiciones de algunas de estas autoridades ponen todo esto en la práctica en cuestión.

Avanzamos ya que, respecto del segundo grupo de autoridades al que antes nos referimos, las de protección de derechos, un análisis de la configuración de las autoridades de garantía del derecho de acceso a la información, de protección de datos y de lucha contra la corrupción y protección del informante muestra que todas ellas responden a esta tipología, con independencia de que, afirmada su plena autonomía e independencia, su adscripción formal se haga a un departamento del respectivo gobierno o al respectivo parlamento o, incluso, que se integren en instituciones como el respectivo defensor del pueblo o cámara de cuentas (en Castilla-León, para la protección del informante). Por lo demás, en ocasiones, una misma institución es competente en varias o la totalidad de estas materias. Así ocurre, por ejemplo, en derecho de acceso, protección de datos y protección del informante en la Comunidad de Madrid; en derecho de acceso y protección del informante en la Comunidad de Castilla-La Mancha; en derecho de acceso y protección de datos en Andalucía...).

Los Consejos de transparencia –con sus diferentes denominaciones– tienen reconocido estatuto de entidad pública independiente. La LTAIPBG partió de su consideración como administraciones independientes, como prueba la previsión básica contenida en su artículo 24, conforme al cual los recursos administrativos contra las resoluciones administrativas en materia de acceso a la información se sustituyen por una reclamación, que se rige por lo establecido por la Ley de Procedimiento Administrativo, tanto a nivel estatal como autonómico, conforme a la previsión general de la normativa sobre procedimiento administrativo, que permite sustituir los recursos por reclamaciones ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas⁴, pero no cabe reclamación cuando la resolución haya sido dictada por un órgano constitucional o estatutario no integrado en el sector público, para evitar que un poder –el ejecutivo– controle a otro⁵. Dentro de este esquema se han configurado autoridades de

base de la experiencia y la competencia; e) y cuenten con recursos suficientes y un acceso adecuado a la información para llevar a cabo el mandato conferido.

⁴ Artículo 107.2 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (en adelante, LRJAP-PAC), vigente en el momento de aprobarse la LTAIPBG, precepto reproducido en el actual artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (en adelante, LPACAP).

⁵ Artículos 23.2 c) y disposición adicional cuarta LTAIPBG.

naturaleza diversa, todas ellas regidas por sus propias normas y por el Derecho administrativo⁶.

⁶ Así, en el Estado, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno es una autoridad administrativa independiente con personalidad jurídica propia y capacidad de obrar de las entonces previstas Artículos 43 y 44 Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía en la disposición adicional décima de la Ley 6/1997 de organización y funcionamiento de la AGE, adscrita al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, cuyo presidente es nombrado por el Gobierno con el necesario refrendo de la mayoría absoluta del Congreso (artículos 33 y 37 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno). En Andalucía, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos es una autoridad administrativa independiente con personalidad jurídica y plena capacidad de obrar, de las previstas en la disposición adicional segunda de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración Pública, se relaciona con la Administración de la Junta de Andalucía a través de la Consejería de la Presidencia, y su presidente es designado por el Parlamento por mayoría absoluta (Artículos 43 y 44 Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía). En Cataluña, la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información pública tiene también garantía de independencia y sus miembros son designados por el Parlamento por mayoría de tres quintos en primera votación, y está adscrita al departamento de la Generalidad que el Gobierno determine por decreto (artículos 39 al 41 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno). En Aragón, el Consejo de Transparencia, con independencia orgánica y funcional, tiene composición interinstitucional y está adscrito al departamento competente en materia de transparencia (artículo 37 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la actividad pública y participación ciudadana). En Canarias, el Comisionado de transparencia y acceso a la información pública actúa con autonomía y plena independencia, y es elegido por mayoría de tres quintas partes del Parlamento, y se relaciona directamente con el Parlamento, y actúa con el apoyo jurídico, técnico y administrativo del Parlamento, así como con los medios personales y materiales del mismo que sean necesarios (artículos 58.2, 59 y 62.2 de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública). En la Comunidad Valenciana, el Consejo de Transparencia se configura como una autoridad independiente de garantía, con autonomía orgánica y plena independencia funcional cuyos miembros son elegidos en primera votación por mayoría de tres quintos, y se rige por sus propias normas y por las normas sobre procedimiento administrativo (artículos 47 y 48 de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de transparencia y buen gobierno). En la Región de Murcia, el Comisionado de Transparencia es elegido en primera vuelta por mayoría de dos tercios, y goza de autonomía orgánica y funcional. Las reclamaciones las resuelve la Comisión de Transparencia, órgano colegiado que incorpora técnicos (artículo 38 de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de transparencia y participación ciudadana). En Navarra, el Consejo de Transparencia tiene una composición interinstitucional está adscrito al departamento de presidencia, y tiene autonomía y plena independencia (artículo 63 de la Ley foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno). En Castilla-La Mancha, el Consejo Regional de Transparencia y buen Gobierno es un órgano colegiado adscrito a las Cortes, con plena capacidad, autonomía e independencia, y sus miembros son elegidos por el Parlamento en primera votación por mayoría de tres quintos (artículos 61 y 62 de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de transparencia y buen gobierno). En la Comunidad de Madrid, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos, adscrito orgánicamente a la Consejería de Presidencia, se

Por su parte, las autoridades de protección de datos son todas ellas autoridades administrativas independientes de elección parlamentaria por mayoría cualificada, que se rigen también por su propia normativa y por el Derecho administrativo⁷.

Pues bien, las autoridades de protección del informante, que centran nuestra atención en este trabajo, se configuran como entes de derecho público, a menudo con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, que, de nuevo se rigen por sus propias normas y supletoriamente, en cuando sea compatible con su plena independencia por el Derecho administrativo⁸.

configura como un órgano con autonomía y plena independencia funcional, que integra la Comisión de Transparencia y Participación y la Comisión de Protección de Datos, de composición interinstitucional. El presidente debe ser refrendado por mayoría absoluta del Parlamento, en primera votación (artículos 72 a 76 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid). En Galicia se creó la Comisión de la Transparencia como órgano colegiado independiente adscrito al Valedor del Pueblo, con una composición interinstitucional (artículo 28 de la Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno). En Castilla-León se creó el Comisionado de Transparencia, cuyas funciones se atribuyeron al Procurador del Común, en él se integró la Comisión de Transparencia, que resuelve las reclamaciones (artículo 11 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de transparencia y participación ciudadana).

⁷ La Agencia Española de Protección de Datos, AAI, se configura como una autoridad administrativa independiente con arreglo a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Justicia y se rige por su propia normativa y por la normativa administrativa. Su presidente y su adjunto son nombrados por el Gobierno, previa convocatoria pública de candidatos, y con la necesaria ratificación por el Congreso por mayoría de tres quintos en primera votación (artículos 44, 45 y 48.3 de la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales). La Autoridad catalana de protección de datos es una institución de derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, con plena autonomía orgánica y funcional, que actúa con objetividad y plena independencia de las administraciones públicas en el ejercicio de sus funciones, que se relaciona con el Gobierno mediante el departamento que se determine por reglamento. Su director es elegido por el Parlamento en primera votación por mayoría de tres quintos (artículos 2 y 7 de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos). La Autoridad vasca de protección de datos es una autoridad administrativa independiente, con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que actúa con plena independencia de las administraciones públicas en el ejercicio de sus funciones, que se relaciona con el Gobierno Vasco a través del departamento que determine el lehendakari o la lehendakari en el decreto de áreas. Su presidente es elegido por mayoría absoluta del Parlamento (artículos 3 y 8 de La Ley 16/2023, de 21 de diciembre, de la Autoridad Vasca de Protección de Datos). Ya hemos visto que en Andalucía y en la Comunidad de Madrid, la institución de transparencia es también la competente en materia de protección de datos.

⁸ Como para el ámbito estatal dice el artículo 110.1 LRJSP: "Las autoridades administrativas independientes se regirán por su Ley de creación, sus estatutos y la legislación especial de los sectores económicos sometidos a su supervisión y, supletoriamente y en cuanto

Tienen como peculiaridad, respecto de las anteriores, que la tendencia en el ámbito autonómico ha sido a adscribirlas mayoritariamente al respectivo parlamento, o a los defensores del pueblo o cámaras de cuentas adscritos a estos.

Así:

-En el Estado, la Autoridad Independiente de Protección del Informante es una autoridad administrativa independiente, como ente de derecho público de ámbito estatal, de las previstas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que actúa en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines con plena autonomía e independencia orgánica y funcional respecto del Gobierno, de las entidades integrantes del sector público y de los poderes públicos en el ejercicio de sus funciones. Se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Justicia, al que está vinculada. Su presidente es nombrado por el Gobierno con la necesaria ratificación del Congreso por mayoría absoluta. Se rige también por la normativa administrativa el régimen de personal, contratación, patrimonial, de asistencia jurídica, presupuestario, de contabilidad y control económico-financiero. Sus actos y resoluciones son susceptibles de recurso administrativo según la normativa general de derecho administrativo. Asimismo, el ejercicio de su potestad sancionadora se rige por las Leyes 39 y 40/2015.⁹

-La Oficina Antifraude de Cataluña es una entidad de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, adscrita al Parlamento de Cataluña. Su director es elegido por el Parlamento por mayoría de tres quintos en primera votación, o absoluta en segunda¹⁰.

-La Agencia Valenciana Antifraude es una entidad con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar adscrita al Parlamento, que se rige por su normativa y en lo no previsto por la normativa vigente en materia de

sea compatible con su naturaleza y autonomía, por lo dispuesto en esta Ley, en particular lo dispuesto para organismos autónomos, la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, así como el resto de las normas de derecho administrativo general y especial que le sea de aplicación. En defecto de norma administrativa, se aplicará el derecho común."

⁹ Artículos 42.2, 45 a 49, 50, 52, 53.2 y 60 de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción.

¹⁰ Artículos 1.1 y 9.3 de la Ley 14/2008, de 5 de noviembre, de la Oficina Antifraude de Cataluña.

procedimiento administrativo común¹¹. Su director es elegido por el Parlamento por mayoría de tres quintos, tras un proceso de presentación, defensa y evaluación de candidaturas.

-La Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción es una entidad adscrita al Parlamento de Andalucía, con plena autonomía e independencia funcional, cuyo director es elegido por el Pleno del Parlamento por mayoría de tres quintos en primera votación, y absoluta en segunda. Se rige por su propia normativa "sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa vigente en materia de régimen jurídico del sector público y procedimiento administrativo común"¹².

-La Autoridad Gallega de Protección de la Persona Informante se adscribe al Valedor do Pobo, con plena autonomía e independencia, está presidida por el Valedor y tiene vocales de otras instituciones y del propio Valedor¹³.

-La Autoridad independiente en materia de corrupción de Castilla-León se adscribe al Consejo de Cuentas de Castilla y León con plena autonomía e independencia¹⁴.

-En la Comunidad de Madrid, el Consejo de Transparencia y protección de datos es el competente en materia de protección del denunciante, y está adscrito a la Consejería de Presidencia, siendo elegido su presidente por el

¹¹ Artículos 1 y 2 de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana.

¹² Artículos 6.1, 6.2, 8.1 y 25 de la Ley 2/2021, de 18 de junio, de lucha contra el fraude y la corrupción en Andalucía y protección de la persona denunciante. Su actividad principal, de investigación y sanción, en lo no previsto por su propia normativa, "se ajustará a lo establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre" (artículo 24), y contra sus actuaciones cabe interponer recursos en vía administrativa, de reposición o de alzada, conforme a la Ley 40/2015 y a la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía (no pueden ser objeto de recurso la memoria anual y los informes especiales y recomendaciones de los artículos 33 y 34). Los actos dictados por los órganos de la Oficina se consideran actuación sujeta al derecho administrativo, a los efectos previstos en el artículo 1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (artículo 30.4). La Ley prevé que el procedimiento sancionador se desarrolle reglamentariamente por decreto del Consejo de Gobierno y añade que, asimismo, le será de aplicación lo dispuesto en el título IV de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía; en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y se desarrollará con sujeción a los principios de la potestad sancionadora previstos en el título preliminar, capítulo III, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

¹³ Artículo 51 sexies de la Ley 1/2016 de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno, modificada por Ley 10/2023, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

¹⁴ Disposición adicional segunda de la Ley 4/2024, de 9 de mayo, de medidas tributarias, financieras y administrativas.

Gobierno con el refrendo de la Asamblea por mayoría absoluta en primera votación o simple en segunda¹⁵.

-En la Comunidad de Castilla-La Mancha, la competencia corresponde al Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno, adscrito a las Cortes de Castilla-La Mancha, y elegido por mayoría de tres quintos, en primera votación, y absoluta en segunda¹⁶.

-En Navarra, la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción, se rige por su normativa y por las normas de Derecho administrativo y su potestad sancionadora se regula por su ley y por la normativa vigente del procedimiento sancionador administrativo. Su director es elegido por el Parlamento por mayoría absoluta, con causas tasadas de cese y mandato no renovable¹⁷.

Esta peculiaridad a la que antes aludimos, esto es, la tendencia en el ámbito autonómico a adscribir las mayoritariamente al respectivo parlamento, o a los defensores del pueblo o cámaras de cuentas adscritos a estos, ha llevado al cuestionamiento de si las autoridades que están adscritas al respectivo parlamento son o no, por ello mismo, autoridades administrativas sometidas al derecho administrativo.

Al respecto se ha pronunciado el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, ante el argumento esgrimido por la Oficina Antifraude de Cataluña de no estar sometida al Derecho administrativo ni al control de los tribunales contencioso-administrativos por estar adscritas al Parlamento y no ser, por ello, Administraciones públicas. Ha puesto de relieve que el dato de que las algunas oficinas antifraudes creadas se hayan adscrito al Parlamento respectivo no implica que materialmente no sean autoridades administrativas independientes que se rigen por el Derecho administrativo y se encuentran sometidas al sistema administrativo de recursos¹⁸. Y, por la

¹⁵ Artículo 77.4 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de transparencia y de participación de la Comunidad de Madrid.

¹⁶ Artículo 62.1 y 63.1.h) de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de transparencia y buen gobierno de Castilla-La Mancha.

¹⁷ Artículos 3 y 33 de la Ley foral 7/2018, de 17 de mayo, de creación de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra.

¹⁸ Conforme a la STSJ de Cataluña núm. 51/2024 de 15 de enero de 2024 (rec. 1812/2022): "Según la definición legal, el OAC es una institución no estatutaria, adscrita al Parlamento, que es quien controla su actuación a través de la Comisión Parlamentaria correspondiente y valora los requisitos exigidos al candidato o candidata a director o directora antes de ser elegido por el Pleno del Parlamento, según dispone el art. 12 de la citada Llei 14/2008. Sin embargo, lo cierto es que las competencias del OAC se despliegan al margen de la actividad parlamentaria, mediante actos de imperio donde se ejercitan potestades públicas, los cuales están sujetos al Derecho Administrativo y, por tanto, entran en el

ámbito del control jurisdiccional. En este punto, no puede compartirse que existan zonas de inmunidad jurisdiccional en el ámbito del Estado de Derecho, pues la actividad de control que despliega el Parlament es de naturaleza política, que se instrumentaliza fundamentalmente en la rendición de cuenta que debe dar anualmente el director o directora en su memoria anual, conforme a los arts. 22 y 23 de la citada Llei 14/2008, sin que alcance al control de legalidad de la actividad desplegada por la OAC en los expedientes de prevención, investigación o inspección. Tampoco es esencial el estricto encaje de la entidad pública en el concepto legal de Administración Pública, puesto que el OAC participa de todos los rasgos de las administraciones independientes, al margen de que su adscripción al órgano legislativo no le vincule propiamente con la organización administrativa de la Comunidad Autónoma, siendo indudable que ejerce potestades administrativas que se proyectan en la esfera jurídico penal y sancionadora, lo cual determina que sus actos estén sometidos al control jurisdiccional. Aquí debe considerarse que, al igual que Cataluña, otras legislaciones autonómicas como la valenciana, la balear o la andaluza, han optado por crear oficinas antifraude o anticorrupción adscritas a sus parlamentos autonómicos, lo cual no encaja plenamente en el concepto de Administración Pública que se define en la legislación estatal básica. Esta organización propia no desnaturaliza la condición de estos entes u organismos, que revisten todos los caracteres de Administración Pública, actuando de forma independiente, con el control político del Parlamento autonómico, ejerciendo potestades administrativas de investigación o inspección, alas que se han añadido las funciones de protección contra las personas denunciadas, tal como se constata del examen de la evolución legislativa de la regulación de este tipo de organismos. TERCERO.- Desde el punto de vista de la evolución legislativa, la OAC fue la primera oficina anticorrupción que se creó en el ámbito estatal, habiéndose creado posteriormente otras agencias u oficinas como son las de la Comunidad Valenciana (Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana), la de Islas Baleares (Ley 16/2016, de 9 de diciembre, de creación de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción en las Illes Balears) y la de Andalucía (Ley 2/2021, de 18 de junio, de lucha contra el fraude y la corrupción en Andalucía y protección de la persona denunciante). En todos los casos, estas agencias se configuran como entidades independientes adscritas a los parlamentos autonómicos respectivos, salvo en el caso de Navarra que es una autoridad independiente, con una regulación común en cuanto a las competencias en materia de tramitación de expedientes de investigación o inspección, por lo que aquí interesa. En lo que se refiere a la naturaleza de sus actos, debe subrayarse que el art. 30.4 de la Ley andaluza establece expresamente que los actos dictados por los órganos de la Oficina se considerarán actuación sujeta al derecho administrativo, a los efectos previstos en el artículo 1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, lo cual es trasladable a los actos dictados por otros organismos análogos, aunque su normativa reguladora no lo recoja expresamente. Esta misma línea evolutiva en orden al control jurisdiccional de los actos dictados por las oficinas, agencias o autoridades independientes anticorrupción se sigue en la Ley estatal 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, que crea la Autoridad Independiente de Protección del Informante en el ámbito estatal, como autoridad administrativa independiente, contemplando el control jurisdiccional de sus actos ante la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 50 Ley 2/2023). Al respecto, debe subrayarse que la OAC asumió las funciones como autoridad independiente de protección del informante en el ámbito de Cataluña, según lo dispuesto en la disposición adicional séptima de la Llei 3/2023, del 16 de marzo, de medidas fiscales, financieras,

misma razón, cuentan con la consideración de Administraciones públicas a los efectos de la potestad ejecución forzosa de sus propios actos¹⁹.

En conclusión, y compartiendo este razonamiento, las autoridades de protección del denunciante han de considerarse a los efectos del régimen aplicable como una autoridad administrativa independiente que se rige por su normativa propia y por el Derecho administrativo en lo en ella no regulado. Sus procedimientos pueden calificarse por ello de procedimientos administrativos. Son, básicamente, de investigación²⁰ y de sanción de los incumplimientos de la propia ley (deber de colaborar, prohibición de represalias)²¹. Frente a sus actuaciones cabe recurso administrativo de alzada o reposición, en función de si la actuación es imputable al director o a un órgano subordinado, que se rige de nuevo por la normativa administrativa de recursos y contra sus actuaciones ha de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa.

administrativas y del sector público para 2023. Esta evolución normativa pone de manifiesto un sustrato común regulador de las diferentes autoridades, agencias y oficinas anticorrupción o antifraude, que progresivamente han venido asumiendo funciones de protección del informante o denunciante, en cuyo ámbito no se han suscitado dudas de su control jurisdiccional (vid. por todas STS 20 de julio de 2023, en relación al otorgamiento del estatuto de protección al denunciante a un funcionario acordado por el Director de la Agencia de la Generalitat Valenciana), como tampoco pueden suscitarse, a nuestro juicio, en relación a la impugnación de los actos dictados por la OAC en el ejercicio de sus potestades de inspección o investigación, al tratarse de actos sujetos al Derecho Administrativo procedentes de autoridades públicas, no exceptuados del control jurisdiccional."

¹⁹ STSJ de Cataluña núm. 4586/2024 de 19 de diciembre de 2024 (rec. 730/2023).

²⁰ Lo que conecta con el artículo 55 de La Ley 39/2015. "Información y actuaciones previas. 1. Con anterioridad al inicio del procedimiento, el órgano competente podrá abrir un período de información o actuaciones previas con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento. 2. En el caso de procedimientos de naturaleza sancionadora las actuaciones previas se orientarán a determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurran en unos y otros. Las actuaciones previas serán realizadas por los órganos que tengan atribuidas funciones de investigación, averiguación e inspección en la materia y, en defecto de éstos, por la persona u órgano administrativo que se determine por el órgano competente para la iniciación o resolución del procedimiento." La STS 3748/2023, de 25 de septiembre de 2023, establece como doctrina casacional que "el funcionario denunciado respecto del que se haya incoado una información previa o reservada, aunque luego no fuere sancionado, tiene derecho a acceder a dicho expediente".

²¹ Regulado en los artículos 25 a 31 de la Ley 40/2015 y como especialidades procedimentales en la regulación del procedimiento común en la Ley 39/2015.

2. Vinculación a la Ley de Transparencia

A partir de su encuadre en el artículo 2.1.b) LTAIPBG, ha de afirmarse que las autoridades de protección del denunciante están sujetas por entero a las previsiones sobre publicidad activa y derecho de acceso, esto es, en palabras del mencionado precepto, se le aplican las disposiciones de su Título I, denominado "Transparencia de la actividad pública", artículos 2 al 24. Y, también, que sus actuaciones en esta materia están plenamente sometidas al control de las autoridades de transparencia, sin que sea de aplicación, cualquiera que sea su adscripción, la exención prevista para los órganos constitucionales o estatutarios, en los artículos 23.2 c) y disposición adicional cuarta LTAIPBG, que se refieren solo a los sujetos encuadrados en la letra f) del artículo 2, y no en la d), referida a las autoridades independientes de regulación.

De hecho, un viaje por sus webs muestra que todas ellas tienen un portal de transparencia –en el que por cierto no parece deseable incluir la información sobre las propias funciones como canal externo como hace alguna, puesto que la transparencia sirve a una finalidad diferente de rendición de cuentas– y admiten solicitudes de acceso a la información.

Ahora bien, como es sabido, la LTAIPBG establece límites a la publicidad activa y el derecho de acceso a la información. Veamos, someramente, cuáles de ellos podrían ser de aplicación a la información relacionada con sus actuaciones de investigación y de ejercicio de su potestad sancionadora propia, de la mano de la interpretación que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) y la jurisprudencia han hecho de ellos. Para ello distinguiremos los casos en que la información no contiene datos personales –en relación con algunos de los límites acogidos en el artículo 14– y aquellos en que sí los incorporan – en los que juega, además, el límite de la protección de datos del artículo 15–. Antes de ello, haremos una síntesis de las reglas generales de aplicación de los límites contenidos en la LTAIPBG.

2.1. Reglas generales para la aplicación de los límites contemplados en la normativa de transparencia y acceso a la información

La aplicación de los límites acogidos en el artículo 14 LTAIPBG tiene carácter relativo ("el derecho de acceso podrá ser restringido"), puesto que está sometida al test del perjuicio ("cuando la divulgación de la información suponga un perjuicio para"). Además, permite que incluso en los casos en que el acceso suponga un perjuicio para los bienes en cuestión pueda

prevalecer el interés público o privado en conocer la información si éste es juzgado "superior" ("atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso").

La aplicación de estos criterios no es discrecional²², y está sujeta a un principio de maximización del derecho, que lleva a que las restricciones tengan el mínimo alcance necesario ("la aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de la protección")²³, lo que conecta con el principio de acceso parcial, acogido en el artículo 16, conforme al cual en los casos en que la aplicación de alguno de los límites no afecte a la totalidad de la información se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido, en cuyo caso, deberá indicarse al solicitante qué parte de la información ha sido omitida²⁴.

Finalmente, cabe destacar que la LTAIPBG no establece límites temporales absolutos a la vigencia de las limitaciones. Tampoco establece el principio general de que las limitaciones no rigen cuando la ley fije un límite temporal o el paso del tiempo haga desaparecer el riesgo de perjuicio para el bien protegido. A mi juicio debería bastar y resulta más flexible aplicar el principio general según el cual las limitaciones sólo se aplican cuando en efecto la divulgación pueda provocar un perjuicio para los intereses protegidos, posibilidad que a menudo el paso del tiempo contribuye a minimizar o eliminar. La fórmula de establecer límites absolutos, creo, es demasiado rígida por cuanto el paso del tiempo no siempre elimina el posible perjuicio de la divulgación, y teniendo en cuenta que no se trata de regular el sistema archivístico y las fases de la vida del documento ni los secretos oficiales y los plazos de desclasificación, sino el acceso general de los ciudadanos a la

²² STS de 24 de febrero de 2023 (rec. 7678/2021).

²³ Criterio repetido *ad nauseam* tanto para la interpretación de las causas de inadmisión como de los límites, desde la STS de 16 de octubre de 2017 (rec. 75/2017).

²⁴ Resulta discutible la posibilidad excepcional de no conceder acceso alguno en los casos en que la omisión dé lugar a información distorsionada o carente de sentido, que si bien está contemplada en el CEADP, puede dar lugar a abusos en su interpretación por algunos aplicadores, en lugar de que sean los propios destinatarios los que juzguen la utilidad de la información concedida, por lo que podría haber sido más conveniente, a mi juicio, la redacción propuesta por diversas enmiendas, como vimos, suprimiendo esta posibilidad y previendo acaso una advertencia en estos casos de la distorsión o falta de sentido que a juicio del aplicador puede implicar el acceso parcial concedido. En esta misma línea, FERNÁNDEZ RAMOS, S. "El acceso a la información en el Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2013, pp. 233-298, p. 255.

información, por mucha relación que en algunos casos puedan tener estas materias.

2.2. Límites a la publicidad y el acceso a la información sobre actuaciones que no incorporan datos personales

La publicidad de datos relacionados con actuaciones previas a procedimientos sancionadores o sobre procedimientos sancionadores puede afectar a diversos bienes protegidos como límites en la legislación sobre transparencia en su artículo 14, en particular, a los siguientes: la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios (letra e); la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva (letra f); los intereses económicos y comerciales (letra h) y la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión (letra k).

2.2.1 La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios

Este límite contemplado en la LTAIPBG tiene su correlato en el Convenio núm. 205 del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos (en adelante, CEADP), en vigor en España desde el 1 de enero de 2024²⁵, que con otra formulación, se refiere a "la prevención, la investigación y el procesamiento de actividades criminales", encaminada según su Memoria explicativa a impedir obstáculos en las investigaciones, que los delincuentes se sustraigan a la acción de la justicia o destruyan pruebas; y a "las investigaciones disciplinarias", que, como también refiere su Memoria, trata de preservar la capacidad de las autoridades públicas para efectuar investigaciones disciplinarias en el seno de sus Administraciones"²⁶.

La doctrina general del CTBG conecta relativo a la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios con el análogo del CEADP y recalca que lo que persigue es asegurar el buen fin de todos los actos de investigación practicados en la fase de instrucción de un procedimiento penal, administrativo o disciplinario, esto es, proteger la investigación en curso, que podría verse condicionada o frustrada por el acceso a la información, de tal modo que, como regla general, una vez finalizados los procedimientos sancionadores el límite no es aplicable²⁷.

²⁵ Fue firmado por España el 23 de noviembre de 2021 y el instrumento de ratificación fue depositado el 27 de septiembre de 2023 (BOE núm. 253, de 23 de octubre de 2023).

²⁶ Artículo 3.1.c).

²⁷ Por ejemplo, en este sentido, véanse las Resoluciones (en adelante, RR) del CTBG 543/2017, 207/2018, y 361/2019.

Es un principio aplicado a las tres formas de ilícitos²⁸. Un análisis exhaustivo de las resoluciones del CTBG²⁹ muestra que no maneja un criterio riguroso acerca de cuándo facilitar una información supone un perjuicio cierto para la prevención, investigación y sanción; en unos casos, parece considerar que el mero hecho de que se pueda conocer información relacionada con estos procedimientos, incluida la identidad de los afectados, supone un perjuicio para el bien protegido; se tiende, así, a evitar que la información relativa a un procedimiento de investigación y sanción de ilícitos en curso trascienda más allá de la Administración y el investigado. Por el contrario, en otros casos se está a sí ese dato puede realmente perjudicar la marcha del procedimiento y, en su caso, la posibilidad de sancionar de forma efectiva. Cuando se solicita información estadística relativa a expedientes sancionadores, la regla es que no está en juego este límite³⁰; ahora bien, como excepción, sí lo está cuando la información puede dar lugar a medidas que mermen la efectividad de futuros procedimientos³¹.

Aplicada a la actividad investigadora de las autoridades de protección del denunciante, puede concluirse que la publicidad de las actuaciones estaría por lo general vedada por este límite, hasta tanto no hubieran concluido los ulteriores procedimientos penales, administrativos o disciplinarios a que pudieran dar lugar. Por su parte, en los casos en que se trate de un procedimiento sancionador vinculado a una investigación –por no colaboración, obstaculización o adopción de represalias, por ejemplo– no puede descartarse que la publicidad del inicio del propio procedimiento sancionador o de la sanción pueda provocar un menoscabo a este bien protegido respecto del procedimiento de investigación y sanción de los hechos denunciados, a la vista de las circunstancias del caso.

2.2.2 La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.

El CEADP se refiere a la excepción al acceso para garantizar “la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la efectividad de la administración de justicia”. Su Memoria explicativa restringe la aplicación de esta excepción a

²⁸ Sobre este límite, CONTRERAS SOLER, B., «La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios», en VVAA, *Los límites al derecho de acceso a la información pública*, INAP, Madrid, 2017, pp. 103-115.

²⁹ Permitasenos la remisión a nuestro estudio de este límite en GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., *El derecho de acceso a la información pública*, 2ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2023, pp. 267-282.

³⁰ Así, infracciones y sanciones en aplicación de la Ley General de Salud Pública (R 410/2022, R 411/2022); o resultados anómalos en el pasaporte biológico (R 319/2022).

³¹ RR 30/2018 o 95/2018.

los documentos en poder de uno de los sujetos obligados, redactados *ex profeso* para un procedimiento judicial y solo hasta que no se haya dictado sentencia. En efecto, conforme a su Memoria, esta excepción deriva del artículo 6 CEDH, que garantiza el derecho a un proceso equitativo, y está destinada a proteger la igualdad de las partes en los procesos judiciales y el buen funcionamiento de la justicia tanto ante tribunales nacionales como internacionales y puede, por ejemplo, autorizar a una autoridad pública a denegar el acceso a documentos elaborados o recibidos —por ejemplo de su abogado— en relación con los procesos judiciales de los que sea parte; por el contrario, los documentos que no son creados con vistas a procesos judiciales no pueden ser denegados al amparo de este límite.

Ya en el Derecho español, la LTAIPBG alude a “la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva”, cambiando en esto la redacción respecto del CEADP —a nuestro juicio, haciéndola menos clara—³². El Tribunal Supremo considera que este límite “resulta aplicable a las solicitudes de información respecto de contenidos o documentos que obren en poder de alguno de los sujetos obligados en el ámbito de la mencionada Ley elaborados para ser presentados ante un órgano jurisdiccional (y por ende ante el Tribunal de Cuentas, cuando ejerza funciones jurisdiccionales de enjuiciamiento de la responsabilidad contable), correspondiendo a estas Entidades de Derecho Público ponderar en cada caso concreto, atendiendo a las circunstancias concurrentes, si el principio de transparencia constituye un interés público superior capaz de superar la necesidad de proteger la documentación controvertida, y, en consecuencia, justificar la divulgación de esta. Es necesario que sean documentos elaborados para un proceso y que su divulgación pueda perjudicar a la igualdad entre las partes, sin que basten

³² Sobre este límite, ROMERA SANTIAGO, N., «La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva», en VVAA, *Los límites al derecho de acceso a la información pública*, INAP, Madrid, 2017, pp. 117-133. La excepción no es aplicable a la información en poder de jueces y magistrados que, como es sabido, no están incluidos entre los sujetos obligados. Otra parece ser la interpretación de GARCÍA MELIÁN, J. C., «Derecho de acceso a la información pública. La igualdad de las partes y la tutela judicial efectiva», *Revista Española de la Transparencia*, núm. 3, 2016, pp. 26-28, pp. 26-27, para quien: «Desde nuestra perspectiva, este límite está contemplado para su aplicación única y exclusivamente por el Poder Judicial y su administración, y no por cualquier sujeto que posea información pública. Admitir la aplicación de este límite por la propia entidad del sector público a la que se le solicite una información, provoca efectivamente, no potencialmente, en el caso concreto, una privación o minoración sustancial del derecho de defensa y un menoscabo sensible de los principios de contradicción y de igualdad de las partes en el proceso y crea indefensión».

apelaciones genéricas a la necesidad de evitar juicios paralelos o de evita un "efecto llamada" al proceso"³³.

Por tanto, en síntesis, parece que debe concluirse, siguiendo la lógica del Tribunal Supremo que conecta con lo dispuesto en el Derecho europeo, que los requisitos de tratarse de un documento confeccionado expresamente con vista a su presentación en un proceso judicial en curso y de afectación a la igualdad de las partes son acumulados, no alternativos. Así planteado, en realidad, cabe interrogarse sobre la virtualidad real de esta excepción, en la medida en que el propio CTBG, con apoyo expreso en la mencionada sentencia del Tribunal Supremo, considera que, si se trata de una información elaborada expresamente con destino a un procedimiento judicial en curso, debe calificarse como documentación procesal, y su acceso debe regirse por la normativa jurisdiccional correspondiente, mientras que si se trata de información de cualquier otra naturaleza integrada en un expediente administrativo, no es de aplicación este límite³⁴.

³³ STS de 31 de mayo de 2022 (7844/2020). El asunto se refería al acceso a información sobre un expediente ya incoado por el Tribunal de Cuentas. El CTBG concedió el acceso en la R 464/2018. Objeto de impugnación judicial, la SJCCA núm. 9, de 13 de septiembre de 2019, 96/2019, desestimó el recurso y la SAN de 17 de junio de 2020 (70/2019), a su vez, el de apelación. El Tribunal Supremo consideró que no se había justificado que la divulgación pública de la documentación solicitada pudiera suponer un perjuicio para la igualdad de las partes en el proceso y la tutela judicial efectiva, ya que "los argumentos aducidos, referidos al supuesto efecto llamada al proceso de interesados o acerca de la causación de un juicio público paralelo, por su carácter genérico, no tienen la sustantividad exigible para diluir el principio de transparencia, que, en el caso enjuiciado, constituye un interés público superior capaz de superar la necesidad de proteger la documentación controvertida, que justifica la divulgación de esta."

³⁴ Véase en este sentido la R 155/2022, en que se pide acceso al expediente de solicitud y al acuerdo de concesión de rescate de la Aerolínea Plus Ultra. El CTBG señala que "teniendo en cuenta cuanto se acaba de indicar, resulta evidente que la información a la que se pretende acceder no ha sido elaborada expresamente con destino a un procedimiento judicial en curso, y por tanto, no puede calificarse como documentación procesal, cuyo acceso deba regirse por la normativa jurisdiccional correspondiente." Esta resolución pone también de relieve que el secreto de sumario no se extiende en ningún caso al expediente administrativo, "dado que el contenido de un sumario tiene un alcance limitado y no puede extenderse a cualquier documento que tenga relación con la causa, salvo que expresamente el juez instructor lo haya decretado así. Entender incluidos con carácter general en el deber de reserva del sumario judicial el tipo de información que ahora se examina comportaría una interpretación extensiva del límite del artículo 14.1.f) LTAIBG, en tanto que se impediría acceder a todo documento administrativo directa o indirectamente relacionado con una causa penal, lo cual no se ajusta a los criterios interpretativos de la Ley de Transparencia establecidos por este Consejo y por la jurisprudencia de los tribunales a los que ya se ha hecho referencia, ni tampoco a los principios que rigen la publicidad de las actuaciones judiciales en nuestro ordenamiento jurídico."

Cabe plantearse aquí qué naturaleza tienen las actividades de investigación que llevan a cabo las autoridades de protección del denunciante. En materia penal, actúa como una "preinstrucción", como un examen previo de la posible relevancia penal de los hechos denunciados, en cuyo caso se ha de dar traslado a la jurisdicción penal, si ya en el propio trámite de admisión en el canal externo no se apreció esa relevancia penal. Lo mismo ocurre en los casos de infracciones administrativas, en que su labor es similar a las actuaciones previas al inicio de procedimiento sancionador o disciplinario, solo que, en estos casos, claro está, no preceden al ejercicio de la potestad sancionadora penal, sino administrativa, si bien el principio de fondo de garantía de los derechos de defensa puede ser extrapolado. Por ello mismo, parece que la publicidad de estas actuaciones realizadas con vistas en su caso a un posterior proceso sancionador podría perjudicar a la igualdad de las partes y a la propia efectividad de la tutela judicial.

En los casos de los procedimientos sancionadores de competencia de las propias autoridades de protección del denunciante, la publicidad de la información a ellos vinculada con carácter previo a la resolución podría de nuevo suponer una vulneración de los derechos de defensa y de la presunción de inocencia de las personas involucradas.

2.2.3. Los intereses económicos y comerciales

El CEADP se refiere al límite de los "intereses comerciales y otros intereses económicos". La Memoria explicativa del CEADP aclara que el límite persigue impedir atentados contra la competencia o la posición en las negociaciones, protegiendo el secreto comercial —competencia, procedimientos de producción, estrategias comerciales, listados de clientes...— o la información que utilizan las autoridades públicas para preparar negociaciones colectivas, o datos fiscales obtenidos de personas físicas o jurídicas. Entran en él, desde luego, los llamados "secretos comerciales"³⁵.

³⁵ El concepto de "secreto empresarial" está contenido en la Directiva 2016/943, del Parlamento Europeo y del Consejo de 8 de junio de 2016, relativa a la protección de los conocimientos técnicos y la información empresarial no divulgados (secretos comerciales) contra su obtención, utilización y revelación ilícitas, transpuesta en España mediante la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales, cuyo artículo 1.1 reproduce la definición de esta y define el secreto empresarial del siguiente modo: «la información que reúna todos los requisitos siguientes: a) ser secreta en el sentido de no ser, en su conjunto o en la configuración y reunión precisas de sus componentes, generalmente conocida por las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice el tipo de información en cuestión, ni fácilmente accesible para estas; b) tener un valor comercial por su carácter secreto; c) haber sido objeto de medidas

La LTAIPBG alude a los "intereses económicos y comerciales". El CTBG considera que los intereses económicos y comerciales van más allá del concepto de secreto comercial³⁶. Y, en esta línea, el Tribunal Supremo atiende, en esa línea y conforme a los criterios generales de interpretación de los límites, a la realidad del perjuicio que puede causar a la empresa el conocimiento de la información y a su interés público³⁷. El tema más polémico, pendiente de que el Tribunal Supremo sienta doctrina general, es si, en el caso de sanciones a personas jurídicas –en el que no es de aplicación la regla de reserva salvo cuando se prevea la amonestación pública prevista en la propia LTAIPBG para las personas físicas–, debe considerarse que la publicidad de las sanciones supone un perjuicio para los intereses económicos y comerciales susceptible de protección con base en este límite³⁸, lo que, por cierto, ha sido admitido por la jurisprudencia comunitaria, que ha determinado que la excepción no solo cubre el secreto empresarial, sino también intereses como la reputación, afectada en el caso de conocerse la identidad de empresas involucradas en prácticas contrarias a la libre competencia³⁹.

En el caso de investigaciones relacionadas con infracciones cometidas por empresas, públicas o privadas, parece, por ello, que la revelación de información generada en relación con una denuncia podría afectar también a este límite, al menos si se incluye en él la protección de la reputación.

2.2.4. La garantía de confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión

El CEADP protege el proceso de toma de decisiones de la "interferencia" que supone facilitar información cuando aún no se ha adoptado una decisión o,

razonables, en las circunstancias del caso, para mantenerla secreta, tomadas por la persona que legítimamente ejerza su control".

³⁶ Criterio interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre, sobre la aplicación del artículo 14, número 1, apartado h), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre: perjuicio para los intereses económicos y comerciales.

³⁷ STS de 21 de noviembre de 2023 (94/2022).

³⁸ El tema se encuentra pendiente de resolución, dado que el Tribunal Supremo ha admitido su interés casacional, en relación con la publicidad de sanciones a residencias de personas mayores en Cataluña, en AATS de 16 de octubre de 2024 (6675/2024) y de 20 de noviembre de 2024 (1018/2024).

³⁹ Así lo consideran por ejemplo la STJUE de 2 de octubre de 2014, C-127/13 P, *Guido Strack*, la STG de 21 de octubre de 2010, T-439/08, *Agapiou Joséphidès* contra Comisión y Agencia Ejecutiva en el ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural (casación, confirmatoria, por ATJUE de 10 de noviembre de 2011, C-626/10 P, *Agapiou Joséphidès* contra Comisión y Agencia Ejecutiva en el ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural) o la STG de 5 de diciembre de 2018, T-875/16, *Falcon Technologies International* contra Comisión.

excepcionalmente, una vez adoptada si su conocimiento puede poner en riesgo futuros procesos similares de toma de decisión. Lo hace a través de la excepción relativa a "las deliberaciones dentro o entre autoridades públicas en lo referente al examen de un asunto"⁴⁰, que abarca tanto las deliberaciones referidas a expedientes individuales como a procesos de toma de decisiones políticas, y se justifica en la Memoria explicativa por la necesidad de compatibilizar la participación y la calidad en la toma de decisiones, así como la preservación de un "espacio para pensar".

En esta línea, la LTAIPBG se refiere a "la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión"⁴¹. En la expresión del CTBG, este límite es aplicable cuando se está en fase de tomar una decisión importante y su conocimiento público haría variar esa decisión o influir en ella de manera notoria y determinante, tanto en el transcurso de un procedimiento abierto como en posteriores situaciones futuras parecidas⁴². Por el contrario, si se trata de información sobre expedientes que no se hallan en curso y cuyo conocimiento no condiciona la efectividad de expedientes futuros en la misma materia, este límite no es aplicable⁴³, muy en particular cuando se trata de conocer el destino de fondos públicos⁴⁴, con independencia de que se deba dar en este caso audiencia a los terceros afectados⁴⁵. Eso incluye el acceso por el propio denunciante al expediente de unas actuaciones previas una vez producido el archivo⁴⁶.

La normativa sobre protección del denunciante está transita de la idea de secreto y confidencialidad, aplicado desde luego a la identidad del alertador, pero no solo. Así, dispone que el sistema interno de información debe estar diseñado establecido y gestionado de una forma segura, de modo que se garantice la confidencialidad de la identidad del informante y de cualquier tercero mencionado en la comunicación, y de las actuaciones que se desarrollen en la gestión y tramitación de la misma, así como la protección

⁴⁰ Artículo 3.1.k).

⁴¹ Sobre este límite, ROCA SAFONT, O., «La protección del proceso de toma de decisiones», en VVAA, *Los límites al derecho de acceso a la información pública*, INAP, Madrid, 2017, pp. 185-207.

⁴² Así, RR del CTBG 356/2015, 104/2019 o 236/2022.

⁴³ Así, RR 381/2015, confirmada por la SJCCA núm. 10, de 28 de noviembre de 2016 (159/2016), confirmada a su vez por la SAN de 24 de abril de 2017 (10/2017); 182/2017 y 549/2017, 384/2015, 237/2016, 283/2016, 343/2016, 434/2016, 360/2016, 36/2017, 222/2017, 273/2017, 159/2018, 251/2018, 101/2018, /2016, 200/2018, 464/2018, 664/2021, 78/2022, 847/2021.

⁴⁴ Como en materia de contratos: R 345/2017 y RR territoriales 159/2016 y 141/2017.

⁴⁵ RR del CTBG 440/2021, 549/2021 o 710/2021.

⁴⁶ R 563/2018. La SJCCA núm. 10, de 2 de septiembre de 2019, 97/2019, lo ratifica, y la SAN de 24 de junio de 2020, 66/1019, lo confirma.

de datos, impidiendo el acceso de personal no autorizado⁴⁷, también cuando se gestiona por un tercero interno⁴⁸. El sistema interno debe contar con el registro de informaciones recibidas y de investigaciones internas que garantice los requisitos de confidencialidad, que no será público y al que solo podrá accederse a petición razonada de la Autoridad judicial competente, mediante auto, y en el marco de un procedimiento judicial y bajo la tutela de aquella⁴⁹. Tanto el sistema interno como los canales externos y quienes reciban revelaciones públicas deben preservar la confidencialidad del informante y los datos correspondientes a las personas –no se limita a las personas físicas– afectadas y terceros que aparezca mencionado⁵⁰. Los funcionarios de la AAI que desarrollan actividades de investigación están obligados a guardar secreto sobre las informaciones que conozcan con ocasión de dicho ejercicio –lo que por cierto conecta con otro de los límites, el relativo al secreto profesional–⁵¹. El incumplimiento de estas obligaciones de confidencialidad y secreto se fortalece con un contundente régimen sancionador⁵². Por todo ello, parece que este límite es de plena aplicación a la actuación de los canales interno y externo.

2.3 Límites a la publicidad y el acceso a la información sobre actuaciones que incorporan datos personales

El CEADP incluye entre las excepciones al acceso la referida a la "intimidad (*privacy*, en la versión en inglés; *vie privée* en la versión en francés) y otros intereses privados legítimos"⁵³. Su Memoria explicativa pone como ejemplo los antecedentes penales o los historiales clínicos (nótese, datos que pueden entenderse como integrantes claros de la intimidad y que desde la perspectiva de la protección de datos tienen la consideración de «sensibles», «especialmente protegidos» o pertenecientes a «categorías especiales»). Y aclara que se parte del principio de que los documentos que contienen datos personales también entran en el campo de aplicación de la normativa y su comunicación no se ve impedida por la normativa sobre

⁴⁷ Artículo 5.2.b) de la Ley 2/2023.

⁴⁸ Artículo 6.2.

⁴⁹ Artículo 26.1.

⁵⁰ Artículo 33.

⁵¹ Artículo 19.4.

⁵² El artículo 63.1.d) tipifica como infracción muy grave "vulnerar el deber de mantener secreto sobre cualquier aspecto relacionado con la información" y el 63.2.c) como grave "vulnerar el deber de secreto en los supuestos en que no tenga la consideración de infracción muy grave".

⁵³ Artículo 3.1.f).

protección de datos, si bien una vez se acuerda la comunicación el uso posterior queda sometido a dicha normativa.

En la normativa española, el límite relativo a la protección de datos es aplicable solo a las personas físicas⁵⁴. La LTAIPBG actúa, así, como norma especial respecto de las solicitudes de información que contenga datos de terceros⁵⁵. En lo que ahora nos interesa, prevé la prevalencia de la reserva en los casos de las "categorías especiales de datos", identificables *grosso modo* con aquellos a los que la legislación de protección de datos otorga mayor protección, y entre los que incluye los relativos a la comisión de infracciones administrativas, salvo previsión legal expresa o que se trate de sanciones que conlleven amonestación pública⁵⁶, como ocurre con la publicidad de determinadas sanciones⁵⁷. Esta especial protección de los datos personales relacionados con la comisión de infracciones administrativas es en línea de principios cuestionable, pues se trata de información que resulta polémico que pertenezca a la intimidad y cuyo conocimiento en ocasiones es crucial para controlar la efectiva aplicación por igual de la ley a todas las personas. Más aun considerando que incluyen, si se sigue la interpretación que se maneja en el campo de la protección de datos, las sanciones disciplinarias, cuyo conocimiento puede ser de suma relevancia pública para juzgar la actuación administrativa⁵⁸. Se siguió así la solución más acorde con la

⁵⁴ Como dispone la legislación europea y española sobre protección de datos, pero se ha visto obligado a recordar el Tribunal Supremo en SSTs de 4 de mayo de 2023 (1200/2022), y de 13 de diciembre de 2023 (6098/2022).

⁵⁵ La redacción inicial del Anteproyecto de LTAIPBG establecía la regla antes indicada. Sin embargo, esta disposición fue suprimida en la tramitación parlamentaria, bajo la enseña de que no corresponde a una ley ordinaria establecer la primacía de fuentes en relación con una ley orgánica como es la reguladora de la protección de datos. El entendimiento antes apuntado encuentra su apoyo en la propia normativa de protección de datos, tanto en la anterior, como en la actual, si bien, mientras que el Reglamento General de Protección de datos es más claro, en su artículo 86, la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos y garantía de los derechos digitales apela a la aplicación de ambos bloques normativos, en su disposición adicional segunda, sin mayores precisiones.

⁵⁶ Hemos reflexionado monográficamente sobre el tema en "El acceso a los datos referidos a expedientes sancionadores o disciplinarios a la luz de la nueva normativa sobre protección de datos". *Revista Española de la Transparencia* (6), 65-72.

⁵⁷ En este sentido, STS de 7 de febrero de 2022 (6829/2020), TOL8.804.464, que concede el acceso a datos sobre sanciones por incumplimiento por los altos cargos de sus obligaciones legales.

⁵⁸ En esta misma línea, FERNÁNDEZ RAMOS, S., y PÉREZ MONGUIÓ, J. M., *El derecho de acceso a la información pública en España*, 2ª ed., Aranzadi, Cizur Menor, 2020, pp. 315-320. Consideran que, en línea con la argumentación acogida también por la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública, el criterio "puede ser excesivamente rígido", "pues tal vez en determinadas circunstancias tales datos tal vez

entonces vigente LOPD, y el mismo criterio que lucía en el artículo 37.3 LRJAP-PAC, que consideraba que los datos relativos a sanciones administrativas o disciplinarias no eran íntimos, pero seguían la misma regla de los datos íntimos consistente en la limitación del acceso a los propios afectados. Solución que, por cierto, había sido objeto de fuerte debate y alguna severa crítica doctrinal en el régimen anterior que analizó el derecho de acceso bajo la normativa de 1992⁵⁹. Hay que advertir, además, que la inclusión de las sanciones administrativas es una opción del legislador nacional, que no deriva de la normativa europea de protección de datos⁶⁰.

En aplicación de esta regulación en la LTAIPBG, el CTBG entiende que, a falta de consentimiento expreso o e previsión legal no cabe el acceso a datos de sanciones administrativas⁶¹ -incluyendo las que lo son a personas físicas en su condición de empresario o profesional, lo cual parece entrar en contradicción con su doctrina que excluye del concepto de dato personal

deberían ser accesibles (por ejemplo, cuando afectan a un alto cargo y estén relacionados con su cargo o función, pues incluso puede tratarse de infracciones disciplinarias".

⁵⁹ Había merecido consideraciones críticas de todo género, como las contundentes de POMED SÁNCHEZ, L. A., «El acceso a los archivos administrativos: el marco jurídico y la práctica administrativa», *Revista de Administración Pública*, núm. 142, 1997, p. 467, PARADA VÁZQUEZ, R., *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento Administrativo común*, Marcial Pons, Madrid, 1999, pp. 165-166). Por su parte, los autores que encontraban justificada una cierta restricción al acceso en estos supuestos apuntaban unos límites necesarios. Unos, el acceso al menos a la resolución, previa omisión de los datos personales (así, para C. GAY FUENTES, en *Intimidad y tratamiento de datos en las Administraciones Públicas*, Complutense, Madrid, 1995. Otros, el acceso por parte de los que tienen la consideración de parte en el procedimiento o incluso de todos los ciudadanos en los sectores en que se reconoce la acción popular o en que se prevé la posibilidad de publicar las sanciones (FERNÁNDEZ RAMOS, en *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1997. Otros, finalmente, argumentaban que el acceso debía concederse a los interesados (enlazando, así, en realidad, con el régimen de los documentos nominativos en una interpretación *contra legem*). En este sentido, MESTRE DELGADO, J. F., *El derecho de acceso a los a archivos y registros administrativos. Análisis crítico del artículo 105.b) de la Constitución*, Civitas, Madrid, 1998.

⁶⁰ En efecto no figura en el Convenio del Consejo de Europa núm. 108 de 1981, de 28 de enero, para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal, y se preveía como potestativa en la Directiva de protección de datos 1995, en su artículo 8.5, incluyendo en esta facultad la de añadir también los datos derivados de procesos civiles. Es más, en el RGPD en vigor desde el 25 de mayo de 2018 se incluyen solo las sanciones penales, por lo que este reenvío queda pendiente de posible reinterpretación, si bien lo pertinente sería una reforma legislativa que acomodara la LTAIPBG a la nueva definición normativa de las "categorías especiales de datos".

⁶¹ RR 655/2019, 822/2019; 477/2020, 535/2020 o 618/2020.

los referidos a personas físicas en esta condición⁶² o disciplinarias⁶³, ni siquiera anonimizados, si permite sin esfuerzos desproporcionados, la identificación de los afectados, juicio este que realiza incluso de oficio⁶⁴. Por el contrario, allí donde la respectiva ley prevé la publicidad de las sanciones, ha de facilitarse la información también si se ejerce el derecho de acceso⁶⁵.

Por tanto, la publicidad de las sanciones que en ejercicio de su potestad propia por incumplimiento de la LPI puedan imponerse a personas físicas también está prohibida por este límite, si no hay una habilitación legal expresa.

Como puede comprobarse, las autoridades de protección del informante están plenamente sometidas a la normativa sobre transparencia, pero por la naturaleza de su actividad, concurren múltiples excepciones que convierten al secreto en la regla general en relación con el acceso a información sobre sus actividades de comprobación e investigación y de protección de los denunciantes.

BIBLIOGRAFÍA

CONTRERAS SOLER, B., «La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios», en VVAA, *Los límites al derecho de acceso a la información pública*, INAP, Madrid, 2017, pp. 103-115.

FERNÁNDEZ RAMOS, en *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1997.

⁶² RR 309/2019, 280/2019, 547/2019, 731/2020 y 1024/2021.

⁶³ RR 258/2015, 435 a 459/2015, 422 y 462/2015, 28 y 35/2016, 547/2019 o 655/2019.

⁶⁴ Así, RR 369/2016 o 303/2017.

⁶⁵ En la R 62/2019, de 17 de abril, se solicita copia de un expediente sancionador de la Comisión Nacional del Mercado de Valores. Se trata de una normativa que prevé la posibilidad de publicidad de las sanciones y, por ende, la amonestación pública. El CTBG entiende que el artículo 15.1 no distingue entre publicación por mandato imperativo o por mero acto potestativo, por lo que donde no distingue la norma no debe distinguir la Administración. Si la información contiene datos relativos a la comisión de infracciones administrativas que conllevan la amonestación pública al infractor, el acceso se podrá autorizar sin necesidad de contar con el consentimiento expreso del afectado. Existía además en el caso un interés público superior en conocer la información demandada, habida cuenta de la trascendencia de la persona involucrada. No obstante, consideró que podía haber otros intereses de terceros afectados, a los que debía darse audiencia, de modo que ordenó retrotraer las actuaciones a ese momento. Impugnada, fue confirmada por la SJCCA núm. 2, de 21 de enero de 2020 (3/2020), confirmada a su vez por la SAN de 30 de octubre de 2020 (39/2020) y por la STS de 10 de marzo de 2022 (148/2021).

- FERNÁNDEZ RAMOS, S. "El acceso a la información en el Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2013.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S., y PÉREZ MONGUIÓ, J. M., *El derecho de acceso a la información pública en España*, 2ª ed., Aranzadi, Cizur Menor, 2020.
- GARCÍA MELIÁN, J. C., «Derecho de acceso a la información pública. La igualdad de las partes y la tutela judicial efectiva», *Revista Española de la Transparencia*, núm. 3, 2016.
- GAY FUENTES, C., en *Intimidación y tratamiento de datos en las Administraciones Públicas*, Complutense, Madrid, 1995.
- GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., *El derecho de acceso a la información pública*, 2ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2023.
- GUICHOT, E., "El acceso a los datos referidos a expedientes sancionadores o disciplinarios a la luz de la nueva normativa sobre protección de datos". *Revista Española de la Transparencia*, núm. 6, 2018.
- GUICHOT, E., "Hacia una convergencia en la protección del *whistleblower* en el derecho europeo", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 79, 2024.
- MESTRE DELGADO, J. F., *El derecho de acceso a los a archivos y registros administrativos. Análisis crítico del artículo 105.b) de la Constitución*, Civitas, Madrid, 1998.
- PARADA VÁZQUEZ, R., *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento Administrativo común*, Marcial Pons, Madrid, 1999.
- POMED SÁNCHEZ, L. A., «El acceso a los archivos administrativos: el marco jurídico y la práctica administrativa», *Revista de Administración Pública*, núm. 142, 1997.
- ROCA SAFONT, O., «La protección del proceso de toma de decisiones», en VVAA, *Los límites al derecho de acceso a la información pública*, INAP, Madrid, 2017, pp. 185-208.
- ROMERA SANTIAGO, N., «La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva», en VVAA, *Los límites al derecho de acceso a la información pública*, INAP, Madrid, 2017, pp. 117-133.