



Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 26, octubre de 2026

Sección: ARTÍCULOS

Recibido: 26-01-2026

Modificado: 08-05-2026

Aceptado: 08-05-2026

Publicación anticipada: 29-05-2026

Publicado: 09-10-2026

ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11641>

Páginas: 53-68

Referencia: Armas Castilla, N. (2026). Concejales y acceso a la información: el problema persistente del silencio administrativo y el papel de las autoridades de transparencia. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 26, 53-68. <https://doi.org/10.24965/reala.11641>

Concejales y acceso a la información: el problema persistente del silencio administrativo y el papel de las autoridades de transparencia

Councillors and access to information: The persistent problem of administrative silence and the role of transparency authorities

Armas Castilla, Noel

Universidad de Sevilla. Departamento de Derecho Administrativo (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3171-3279>

narmas@us.es

NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Derecho Administrativo y profesor en el departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla. Sus investigaciones se articulan en torno a las nuevas exigencias de integridad del sector público: en especial la transparencia, con incidencia en la de ámbito local, y los conflictos de intereses. Miembro del proyecto de investigación «De la transparencia al gobierno abierto» (PID2022-140415NB-I00).

RESUMEN

Objetivos: entre los objetivos de este trabajo está el de analizar los relevantes problemas interpretativos y prácticos de este tema, en particular, la pregunta de saber qué tratamiento se le debe dar a las reclamaciones que presentan los concejales contra las resoluciones presuntas de sus solicitudes, que son equivalentes a resoluciones expresas estimatorias. **Metodología:** la metodología empleada comprende el estudio sistemático de la normativa de régimen local, la general de transparencia y la de procedimiento administrativo, una muestra de pronunciamientos judiciales, resoluciones de las autoridades de transparencia y las aportaciones de la doctrina científica. **Resultados:** se identifican algunos criterios con los que tenemos serias objeciones, en particular, rechazamos cómo la mayoría de las autoridades admiten y resuelven reclamaciones de concejales relacionadas con silencios positivos, para lo que ofrecemos alternativas. **Conclusiones:** este trabajo sintetiza los problemas encontrados y recoge nuestras soluciones a este problema, a los efectos de reforzar la seguridad jurídica y garantizar el derecho de acceso a la información de los concejales.

PALABRAS CLAVE

Acceso a la información pública; concejales; participación política; silencio administrativo; transparencia.

ABSTRACT

Objectives: The objectives of this study include analyzing the relevant interpretive and practical problems of this topic –specifically, the question of how to treat complaints filed by councillors against the “presumed resolutions” (implied decisions) of their requests, which are equivalent to express favorable resolutions. **Methodology:** The methodology employed comprises a systematic study of local government regulations, general transparency laws, and administrative procedure statutes, alongside a sample of judicial rulings, resolutions from transparency authorities, and contributions from scientific doctrine. **Results:** Certain criteria are identified to which we have serious objections. In particular, we reject how the majority of authorities admit and resolve complaints from councillors related to “positive silence” (administrative acquiescence),

for which we offer alternative approaches. **Conclusions:** This work synthesizes the problems encountered and presents our solutions to these issues, with the aim of strengthening legal certainty and guaranteeing the right of access to information for councillors.

KEYWORDS

Access to public information; councillors; political participation; administrative silence; transparency.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN POR PARTE DE LOS CONCEJALES. 2.1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL. 2.2. EL DERECHO DE ACCESO DE LOS CONCEJALES Y SUS DIFERENCIAS CON RESPECTO AL RÉGIMEN GENERAL. 2.2.1. Sentido del silencio. 3. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN LA PRÁCTICA DEL ACCESO. 3.1. LA CONFIGURACIÓN DEL SILENCIO POSITIVO: EFECTOS JURÍDICOS. 3.2. CONSECUENCIAS MATERIALES DE LA FALTA DE RESPUESTA. 4. LA INTERVENCIÓN DE LAS AUTORIDADES DE TRANSPARENCIA. 4.1. PROPUESTA. CONCLUSIONES. FINANCIACIÓN. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

El derecho de acceso a la información pública es una de las manifestaciones del principio de transparencia. En el ámbito local, este derecho adquiere una dimensión especial cuando es ejercido por los representantes locales de la ciudadanía, que son garantes del control político sobre la actuación municipal, insular y provincial. La legislación de régimen local les reconoce un derecho específico de acceso a la información, y la de transparencia les permite acogerse al canal de reclamaciones previsto para el común de los ciudadanos. Eso les posibilita tener más herramientas para conseguir la información necesaria para el desempeño de sus funciones, pues, además de requerirla para la realización de sus labores políticas, la precisan para poder votar con conocimiento los asuntos que se tratan en el pleno –y demás órganos– de los que forman parte. Como es sabido, la relación entre la legislación de transparencia y la local ha suscitado importantes debates: uno de los más polémicos, ya resuelto, el de saber si los concejales pueden presentar reclamaciones ante las autoridades de transparencia tras haber solicitado información a sus ayuntamientos en su calidad de concejales –en lo sucesivo, y por economía del lenguaje, nos referiremos solo a ellos, aunque también se extiende a los demás representantes políticos de las otras EE.LL.–. Si bien la jurisprudencia ha resuelto afirmativamente que los concejales tienen ese derecho, y así lo acatan actualmente todas las autoridades de transparencia, se han abierto o han quedado pendientes importantes cuestiones. Entre ellas, debemos destacar que muchas solicitudes de información dirigidas por concejales siguen siendo ignoradas por sus respectivos ayuntamientos, resolviéndose únicamente a través del silencio administrativo. Aunque la figura del silencio positivo supone jurídicamente la estimación de la solicitud, lo cierto es que en numerosos casos los concejales continúan sin recibir la documentación solicitada una vez producido el silencio, lo que implica que no puedan acceder a una información a la que tienen derecho.

En este contexto, las autoridades de transparencia estatal y autonómicas han tratado de forma diversa la posibilidad de que los concejales interpongan reclamaciones frente a la falta de respuesta de sus ayuntamientos. Aunque –lo adelantamos ya– la posición abrumadora –y con la que no estamos de acuerdo– está siendo la de admitir y estimar sus reclamaciones, persiste el problema de la ejecución de sus resoluciones. En este trabajo nos proponemos estudiar los problemas prácticos a los que se enfrentan los concejales cuando ejercen su derecho de acceso a la información pública, y en particular la naturaleza del silencio administrativo en sus solicitudes, su repercusión en la instancia de la reclamación, y el papel que deben desempeñar las autoridades de transparencia como actores en la garantía de este derecho.

2. EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN POR PARTE DE LOS CONCEJALES

En primer lugar, expondremos aquí muy someramente el fundamento constitucional y legal, y las principales características del régimen de acceso de los concejales para comprobar cómo enlaza con el tema del silencio. Veámoslas:

2.1. Fundamento constitucional y legal

El régimen jurídico del derecho de acceso de los concejales tiene un tratamiento constitucional y legal particular. En primer lugar, la CE 1978, en su art. 23.1, consagra el derecho a la participación política al proclamar que «[l]os ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal». La jurisprudencia así lo ha confirmado: existe una íntima conexión entre el derecho de participación al que se refiere el art. 23.1 CE 1978 con la necesidad de poder acceder a la documentación pública de que se trate para el ejercicio de sus funciones por parte de los miembros electos de nuestras EE.LL.¹ En paralelo, los concejales tienen previsiones concretas en la CE 1978, pues su art. 140 indica que su elección debe realizarse en cada municipio –de los de régimen común– por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, consolidando su naturaleza política democrática. Nuestra Carta Magna no es tan exhaustiva con respecto a la forma de elección de los miembros de otras EE.LL., pero todos ellos guardan en común la característica de formar parte de órganos políticos, en los que se requiere información para participar en la toma de acuerdos, proponer, adoptar posturas o fiscalizar al poder. La figura y funciones de los concejales y demás representantes políticos enlazan con varias previsiones constitucionales: sin ir más lejos, están en sintonía con el art. 1.1 CE 1978, definitorio del modelo de Estado social y democrático de derecho que configura nuestro actual sistema político, lo que refuerza su papel como representantes de los vecinos.

En lo que se refiere a la regulación legal, debemos empezar señalando, sin ánimo de ahondar en este tema, que la normativa que regula la elección y funciones de estos representantes lo hace en los términos de funcionamiento democrático y de respeto a sus funciones políticas trazados por la CE 1978. Por ello, resulta natural –dada la importancia y el reconocimiento de sus funciones– que se haya previsto para ellos un régimen de acceso privilegiado². El papel que desempeñan los concejales determina el carácter inherentemente político de sus solicitudes de acceso. Por un lado, los concejales conocen las posibles disfunciones y las necesidades de fiscalización de la entidad mejor que el común de los ciudadanos, puesto que forman parte de la propia entidad. Ello no puede separarse del respaldo popular que tienen los concejales, lo que confiere a sus solicitudes una especial legitimidad y, al mismo tiempo, les impone el deber de ejercer la fiscalización del correcto funcionamiento y gestión de la organización desde su interior. Esta posición privilegiada debe ir necesariamente acompañada de un marco normativo suficiente que garantice el adecuado cumplimiento de dicha función. Pues bien, la regulación legal del derecho de acceso de los representantes políticos locales se ha desarrollado en dos normativas: la de régimen local y la de régimen general. La primera se encuentra eminentemente en la LRBRL, y en el ROF, así como en la legislación de régimen local autonómica y en las ordenanzas locales que han desarrollado o desplazado a sendas normas estatales. La legislación de transparencia parte, con carácter general, de la LTAIPBG, que ha sido desarrollada por la legislación autonómica y las ordenanzas locales, aunque es discutible que toda ella sea básica –nosotros desde luego creemos que parte de los elementos que configuran el derecho de acceso forman parte del régimen básico de la Administración, pero otra parte, como es el silencio, forma parte de la materia de procedimiento administrativo y, por tanto, no es susceptible de desarrollo³–.

La normativa de régimen local, que reconoció con anterioridad el derecho de acceso de los concejales, establece que estos tienen el derecho a acceder a la información que necesitan para el desempeño de sus funciones, con lo que pueden consultar cuantos datos obren en la entidad de la que forman parte y se refieran a sus labores como representantes públicos, regulando algunos de los elementos esenciales de su ejercicio, como el plazo o el sentido del silencio administrativo. En términos generales, las condiciones previstas para estos representantes resultan notablemente más favorables que las establecidas para la ciudadanía en general. Por su parte, la regulación de régimen general también comprende elementos que ya habían sido tratados en la legislación de régimen local –como son los plazos, el sentido del silencio–, y otras cuestiones novedosas, como la posibilidad de presentar reclamaciones ante las autoridades de transparencia. La relación entre ambos bloques normativos parte de la previsión contenida en los apdos. segundo y tercero de la DA primera

¹ Lo confirma la jurisprudencia del TS, que ha dejado dicho desde hace décadas que «reconocer el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal, implica, a su vez, con relación a los asuntos públicos municipales que los concejales tengan acceso a la documentación y datos de que disponga la Corporación a la que pertenecen», como se puede comprobar en su STS de 19 de julio de 1989.

² Así lo exponía Ruiz-Rico Ruiz (2014, p. 13), opinión que sigue plenamente vigente diez años después y con la que nos alineamos.

³ Nos apoyamos a este respecto en la STC 104/2018, de 4 de octubre, que ha tratado este tema cuando se ha pronunciado sobre el silencio administrativo en el ejercicio del derecho de acceso, como trataremos más adelante.

de la LTAIPBG, que establece que esta actúa de manera supletoria en aspectos no regulados por la normativa específica, mientras que la jurisprudencia –desde 2015– en términos extrapolables al ámbito local indica que se debe reconocer a los concejales las mejores condiciones de cada uno de los bloques normativos: el resultado es que existen vías diversas y acumulativas para la protección de los derechos, y los representantes políticos no pueden verse en una situación de inferioridad con respecto a los ciudadanos de a pie a la hora de obtener información para el desempeño de sus funciones políticas⁴ –criterio que ha sido aplaudido por la doctrina que lo ha estudiado (Guichot Reina, 2017, p. 31; también Guichot Reina y Mir Puigpelat, 2018, pp. 120-121) y seguido de forma entusiasta por autoridades como la GAIP⁵–. Esto supone una afirmación fundamental para la interpretación del sentido del silencio, del que hablaremos más adelante, pues consolida el silencio positivo del que gozan los concejales frente al silencio negativo atribuido a las solicitudes de los ciudadanos en general, al entenderse que las resoluciones presuntamente estimatorias son preferibles a las presuntamente desestimatorias –aunque en realidad ambos silencios tienen aspectos mejores y peores respectivamente, nos decantamos por considerar que es mejor tener el derecho ya reconocido por silencio que tenerlo desestimado, con los matices que abordaremos en este trabajo–. La jurisprudencia también ha aclarado una cuestión muy importante con respecto a los concejales y su derecho a presentar reclamaciones ante las autoridades de transparencia –una de las cuestiones más polémicas durante los primeros años de vigencia de la legislación general de transparencia⁶–, al refrendar, basándose en el principio de supletoriedad, que los miembros electos de las EE. LL. pueden interponer reclamaciones ante las autoridades⁷.

2.2. El derecho de acceso de los concejales y sus diferencias con respecto al régimen general

Los concejales tienen un derecho de acceso privilegiado que se distingue en varios de sus elementos del régimen general del que goza el común de los ciudadanos. Veamos, muy sucintamente⁸, sus principales características, esbozando su naturaleza, su objeto, su forma de acceso y de entrega de información, sus límites, su plazo y su régimen de impugnaciones, y dejando para su estudio separado el tema del sentido del silencio administrativo:

- El derecho de acceso del que disfrutaban los concejales tiene el carácter de derecho fundamental. Esto supone una diferencia muy importante con el derecho de acceso de los ciudadanos de a pie –el legislador decidió regular esta última normativa como un derecho de configuración legal, con el criterio en contra de buena parte de la doctrina y de las autoridades de transparencia⁹–.
- El objeto de ambas regulaciones tiene sus matices. Mientras en la regulación general se establece el derecho de acceso a toda la información pública que obre en poder o haya sido creada por alguno de los sujetos obligados, en el caso de los concejales se reconoce el derecho a acceder a «[...] cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten

⁴ La SSTs 2870/2015 y 2876/2015, ambas de 15 de junio, refiriéndose a unos diputados autonómicos, interpretan que los representantes políticos «a fin de que estén en condiciones adecuadas para hacer frente a la especial responsabilidad que se les ha confiado al elegirlos, habrán de contar con los medios necesarios para ello, los cuales en punto al acceso a la información y a los documentos públicos no sólo no podrán ser inferiores a los que tiene ya a su disposición cualquier ciudadano en virtud de esas leyes, sino que deben suponer el plus añadido imprescindible».

⁵ La GAIP ha destacado por ofrecer a los concejales las mejores condiciones de los dos bloques normativos para sus reclamaciones. Entre los ejemplos más recientes exponemos los siguientes: en su resolución 46/2025 considera «una paradoja, contraria al ordenamiento jurídico» impedir a un concejal el acceso a un expediente al que podría acceder cualquier ciudadano, aunque el Ayuntamiento considerase que la información solicitada no forma parte de sus funciones políticas. En la resolución 990/2024, la autoridad considera que no se le puede aplicar a un concejal la causa de inadmisión establecida en la legislación general relativa a los documentos de trabajo internos sin relevancia o interés público, dado que, tratándose de un concejal, debe poder revisar la documentación solicitada, que puede ser relevante para su labor política. En la resolución 352/2023, la GAIP resuelve que no se le puede denegar a un concejal acceso a un plan de «pacificación y seguridad en entornos escolares» por no haber finalizado su procedimiento de adopción.

⁶ Sobre este tema existen interesantes aportes como el de Jiménez Plaza (2018, p. 20), quien había detectado la necesidad de «un análisis sopesado, alejado de planteamientos simplistas o dogmáticos», para resolver la polémica vivida en aquellos primeros años de andadura de las autoridades de transparencia.

⁷ Este tema se recoge en la importantísima STS 312/2022.

⁸ A mayor abundamiento, nos remitimos al trabajo de Fernández Ramos (2003), que estudia sobradamente las características del derecho de acceso específico de los concejales previo a la aprobación de la legislación general de transparencia.

⁹ Por parte de los autores, durante la propia tramitación de la ley, algunos autores estaban de acuerdo con que se trataba de un derecho de configuración legal, pero la mayoría de los expertos se posicionaron a favor de su reconocimiento constitucional, postura que ha ido haciéndose aún mayoritaria con el paso del tiempo, si bien con argumentos diversos que lo relacionan con distintos preceptos constitucionales, como sintetiza de manera excelente la profesora Pérez Conchillo (2023, pp. 346-363).

precisos para el desarrollo de su función», sin que se pueda limitar a la documentación de asuntos a tratar en el pleno de la entidad¹⁰.

- La forma de acceso tiene unas características muy particulares para los concejales. La regulación de régimen local prevé dos vías de acceso: una que no requiere de autorización, y otra que sí, que requiere la autorización del alcalde. La primera, prevista en el art. 15 ROF, establece que no es necesaria la autorización del alcalde, sino que la información debe ser entregada directamente a los representantes políticos por parte de los servicios de la entidad: así debe ser cuando la información solicitada se refiera a funciones delegadas o a asuntos propios de su responsabilidad, forme parte del orden del día de las sesiones de los órganos colegiados de los que el solicitante es miembro, sea un acuerdo ya tomado por un órgano de la entidad o se trate de información de acceso libre para los ciudadanos –lo que incluye la amplísima información susceptible de ser objeto de publicidad activa de acuerdo con la LTAIPBG, y su desarrollo autonómico y local–¹¹.
- La entrega de la información a los concejales se puede, muy *grosso modo*, realizar de distintas maneras: mediante consulta directa, mediante la puesta a disposición de la documentación para su consulta en los despachos y salas reservadas de la entidad, o mediante la entrega de una copia que sí puede salir de las instalaciones. El acceso a esta documentación no está sujeto a un plazo ni a un horario específicos. Esto supone una diferencia importante con respecto al común de los ciudadanos, para quienes el acceso debe ser eminentemente telemático.
- Los límites del derecho de acceso son también muy diferentes en ambos regímenes: en el caso de los concejales no existe una lista de límites tasados en la legislación estatal, afora importante que contrasta con la relación de límites previstos en los arts. 14 y 15 LTAIPBG. Los principales límites de este derecho de los concejales son los relacionados con los datos de carácter personal, los datos empresariales y los datos tributarios (Razquin Lizarraga, 2015, pp. 119-123). La aplicación de límites a los concejales es mucho más tenue gracias a la obligación de sigilo que tienen los representantes políticos locales con respecto a la información a la que acceden por sus funciones políticas, lo que aminora el daño que se puede hacer a los bienes jurídicos protegidos que se ven comprometidos por una solicitud de información¹².
- El plazo para resolver una solicitud bajo el paraguas de la legislación de régimen local es de cinco días naturales desde que se presenta la solicitud –lo que varía en algunas CC.AA., pues Aragón ha rebajado el plazo a cuatro días naturales, y Cataluña se refiere simplemente a cinco días, que han de entenderse hábiles en aplicación de la regulación de procedimiento administrativo, como sucede también en algunos reglamentos orgánicos locales que no especifican que el plazo de resolución se expresa en días naturales–. Se trata en todo caso de un plazo bastante breve, mucho más que el de un mes establecido en la LTAIPBG –también con algún matiz, como sucede en la legislación extremeña que se refiere a un plazo de treinta días–.
- El régimen de impugnaciones contempla varias vías tanto para concejales como para ciudadanos de a pie. Los concejales pueden presentar recurso potestativo de reposición contra la resolución del alcalde desestimatoria de su solicitud, lo que no pueden hacer los ciudadanos al ser su reclamación sustitutiva de los recursos administrativos. En el siguiente estadio de impugnaciones, y enlazando con el tema de las reclamaciones que acabamos de mentar, ambos colectivos tienen la posibilidad de

¹⁰ STS 167/2022, de 10 de febrero.

¹¹ Se están implantando sistemas de gestión de expedientes a los que tienen acceso los concejales que permite consultar estos datos a distancia. Sobre este tema, las autoridades han aclarado algunos extremos, como que estos no dan pie al acceso indiscriminado a toda la información del Ayuntamiento por parte de los concejales y que son un medio válido para facilitarles el derecho de acceso (resolución 138/2024, de la GAIP, queja 6599/2020 del procurador del Común de Castilla y León). Entre quienes han estudiado este tema, se constata que esta forma de acceso supone la irrupción de una nueva modalidad muy positiva para el derecho de acceso del que gozan los concejales (Medran Llonch, 2018, p. 18) y, a la espera de que se produzca una regulación más desarrollada, se propone que se asegure su acceso a todos los concejales electos de la entidad, que se garantice la protección de los datos especialmente protegidos, que el acceso quede en todo momento registrado y que se observe el principio de minimización de datos, tal y como defiende Blanes Climent (2021, p. 49).

¹² Por poner un ejemplo reciente, y sin ánimo de detenernos más en este punto, la resolución territorial 26/2025, del CTBG, razona, además de las importantes funciones políticas que desempeñan los concejales y para la que requieren información, que la invocación de un límite –en este caso, el de protección de datos personales, el más aplicado de todos– no puede tener acogida dado que el propio régimen jurídico especial de acceso impone a los concejales electos el deber de reserva de la información a la que tenga acceso. En este sentido, y como ha aseverado Alonso Higuera (2017, p. 216) «en caso de duda, no solo debe hacerse una interpretación favorable al derecho de acceso, sino que, además, el hecho de que la información contenga datos personales no constituye *prima facie* impedimento para el acceso».

interponer reclamación ante las autoridades de transparencia, como –recalcamos– ha consolidado la jurisprudencia desde 2022: tras la importantísima STS 312/2022, de 10 de marzo, queda claro que los concejales pueden hacer uso de ambas normativas de forma indistinta, y pueden beneficiarse de las ventajas de cada régimen, lo que implica la posibilidad de interponer una reclamación ante la autoridad de transparencia prevista en la LTAIPBG. Por lo demás, en el caso de los concejales, y dado que para ello este es un derecho fundamental, pueden acudir tanto al procedimiento ordinario en el orden contencioso administrativo –al que también pueden acudir los ciudadanos de a pie– como al procedimiento específico de protección de derechos fundamentales y al recurso de amparo ante el TC –que no pueden presentar los ciudadanos–.

2.2.1. *Sentido del silencio*

El sentido del silencio es también muy diferente en ambos regímenes. A los efectos de este trabajo, es muy relevante la distinción, pues, a nuestro juicio, se han confundido los efectos que producen sendos silencios en las solicitudes de concejales y ciudadanos de a pie. Para los primeros, el silencio es positivo (todas las normas estatales, autonómicas y locales que se han pronunciado lo hacen en la misma dirección), mientras que para los segundos es negativo. Resulta revelador comparar el distinto tratamiento diferenciado que se dispensa a los concejales y a los ciudadanos en general a este respecto: en el caso de los concejales, se ha considerado que no resulta necesaria la protección que ofrece el silencio negativo para salvaguardar determinados bienes jurídicos, permitiéndoles el acceso automático a la información por el mero transcurso del plazo sin resolución expresa. Por el contrario, respecto de los ciudadanos en general, el legislador ha estimado necesario proteger esos mismos bienes jurídicos potencialmente afectados por el acceso a la información mediante la previsión de una denegación presunta cuando la solicitud no es resuelta en plazo. Esto es importante porque implica, en el primero de los casos, que la información debe entregarse si la solicitud no se ha resuelto en plazo, mientras que en el segundo su principal efecto es que se puede recurrir esta resolución desestimatoria presunta en la vía judicial o ante las autoridades de transparencia –opción que se ha demostrado razonablemente eficaz, aunque una futura reforma de la legislación general podría hacerlo aún más eficaz de prever la posibilidad de imponer sanciones y medidas coercitivas en favor de las autoridades–. En nuestra opinión, este tratamiento diferenciado está justificado por varias razones: la más importante es que la jurisprudencia –extrapolada– desde 2015 ha marcado el criterio de que los concejales tienen las condiciones más ventajosas de cada bloque normativo. De hecho, todas las características de su derecho de acceso que ya hemos comentado antes van en el mismo sentido de procurar las mayores facilidades a los representantes políticos locales.

No obstante lo anterior, nos preguntamos qué tan ventajoso es que el silencio sea positivo para los concejales. Desde hace ya dos décadas, Fernández Ramos (2003, pp. 124-137) duda de la virtualidad del silencio positivo, dado que el derecho de acceso de los concejales no se satisface con la mera obtención de una resolución presunta estimatoria, sino con la entrega de la información, lo que requiere la actuación de la Administración que no ha tratado en tiempo y forma la solicitud. Estamos de acuerdo, pero también creemos que es preferible tener un derecho ya reconocido –silencio positivo– a tenerlo denegado con la consecuencia de requerir su impugnación. Como se sabe, los efectos del silencio positivo son los de poder exigir el cumplimiento de la resolución estimatoria presunta en los mismos términos que si fuese una resolución expresa, mientras que los efectos del silencio negativo no son vinculantes para la resolución expresa que aun de forma extemporánea, debe emitir el sujeto obligado, así como la posibilidad de impugnar esa desestimación presunta –hay que exponer, eso sí, un matiz importante y es que en ocasiones se pueden impugnar resoluciones estimatorias, como sucede en el caso de terceros afectados por la estimación de una solicitud de acceso–. Este tema nos plantea la duda de saber qué deben hacer las autoridades de transparencia con las reclamaciones formuladas por concejales en los supuestos de mero silencio administrativo positivo. En particular, cabe preguntarse si la solución adecuada debería ser la inadmisión de dichas reclamaciones, su admisión con estimación automática, o bien la entrada en el fondo del asunto, como hacen la mayoría de las autoridades. Adelantamos ya nuestra posición, que desarrollaremos a lo largo de este trabajo: las autoridades deben inadmitir las reclamaciones de los concejales cuando traen causa de un silencio positivo, puesto que el derecho ya se encuentra reconocido. A semejanza de lo que haría un órgano judicial, su actuación debería limitarse a constatar la existencia de un acto presunto estimatorio y, en su caso, a instar a la entidad correspondiente al cumplimiento de su propia resolución. En este trabajo proponemos además diversas soluciones para abordar y resolver este problema, como podrá comprobar el lector.

3. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN LA PRÁCTICA DEL ACCESO

Uno de los problemas más recurrentes en el ejercicio efectivo del derecho de acceso por parte de los concejales es la falta de respuesta a su solicitud por parte de su propia entidad. Aunque el silencio administrativo ha sido configurado normativamente como positivo en la legislación de régimen local, su aplicación práctica dista mucho de proporcionar una solución satisfactoria en el plano material.

Partamos de los datos generales: la inmensa mayoría de las reclamaciones que resuelven las autoridades de transparencia en el ámbito local –tanto de ciudadanos como de concejales– provienen de resoluciones presuntas¹³. Hay que decir que estos datos se refieren exclusivamente a las reclamaciones, con lo que pueden ser superiores si se toman en consideración las solicitudes que no son reclamadas, cuyos datos no se pueden extraer. La doctrina más autorizada ha puesto el grito en el cielo en lo que respecta a la existencia de silencio en la actuación de las Administraciones, pues «dentro de las incorrecciones administrativas no castigadas penalmente, la pasividad es una de las más aborrecibles, por dejar sin vigencia el sentido del poder ejecutivo. Porque cuando la Administración deja de hacer lo que debe, contraría su propia naturaleza de poder ejecutivo, cuya esencia consiste precisamente en la actuación material, en cumplimiento de las normas, y en respuesta a las solicitudes», como defiende Rivero Ortega (2012, p. 144), si bien referido al silencio en general. En nuestra opinión, la realidad del silencio en la práctica del ejercicio del derecho de acceso es desoladora porque pone de manifiesto el incumplimiento sistemático de las obligaciones de transparencia por parte de las EE.LL., lo que afecta tanto a los concejales como a los ciudadanos de a pie¹⁴. Esta situación revela una actitud preocupantemente apática de las EE.LL., que en muchos casos ni siquiera se han preocupado en corregir esa falta de respuesta generalizada en las solicitudes de información que reciben. A nuestro modo de ver, existen soluciones que permitirían evitar que se resolvieran solicitudes por el mero paso del tiempo. Por poner un ejemplo, las EE.LL. podrían plantearse la elaboración de respuestas tipo o generarlas rápidamente a través de inteligencias artificiales que permitieran a los responsables de la resolución de esas solicitudes responderlas antes de que se produzca ese silencio –aunque el «trabajo duro» pueda ser realizado con este tipo de herramientas, las resoluciones siempre deben ser revisadas y firmadas por la persona competente para ello–. Esto sería positivo tanto para los ciudadanos como para los concejales, pero en este último caso debemos decir además que las EE.LL. evitarían verse atadas por el sentido de ese silencio positivo, reduciendo una carga de trabajo que no siempre están en condiciones de asumir.

En este contexto, debemos destacar el papel que han ejercido las autoridades, pues han infundido, dentro de lo que les permiten sus competencias, un claro efecto catalizador en el cumplimiento del derecho de acceso. Los datos son evidentes: aunque haya margen de mejora, muchas EE.LL. entregan la información durante la tramitación de las reclamaciones o tras la resolución estimatoria de la autoridad¹⁵ –y eso que las autoridades también se ven afectadas de forma significativa por la falta de respuesta de las EE.LL. cuando se dirigen a ellas para solicitarles el expediente y las alegaciones durante la tramitación de la reclamación¹⁶–.

¹³ Los datos de las memorias anuales del CTBG muestran que la mayoría de las reclamaciones de ámbito territorial tienen su origen en el silencio administrativo: el porcentaje pasa del 70,3 % en 2019 y 2020 al 85,4 % en 2023, cifras muy superiores a las registradas en el ámbito de la AGE, donde los silencios se sitúan, para esos mismos años, entre el 32 y el 46 %. Esta brecha se amplía al analizar los datos desagregados publicados por el CTBG, que evidencian que la mayor parte de los silencios territoriales proceden de las EE.LL. Esta realidad se confirma en los informes de las autoridades autonómicas de transparencia: en Cataluña, entre 2019 y 2022, entre el 67 % y el 76 % de las reclamaciones tramitadas por la GAIP derivaron en silencios, procedentes mayoritariamente de ayuntamientos; y en la Comunidad Foral de Navarra, entre 2017 y 2022, los silencios oscilaron entre el 57,6 % y el 77 % de las reclamaciones, alcanzando en 2022 el 94 % en el caso de las EE.LL. Estas cifras ponen de manifiesto el uso sistemático del silencio administrativo como mecanismo dilatorio o de denegación *de facto* del derecho de acceso a la información, una práctica incompatible con los principios de transparencia y buena administración, tal como destaca expresamente el Consejo de Transparencia de Navarra.

¹⁴ El CTBG expone, tras atribuir el problema a la insuficiencia de recursos de las EE.LL., que «de las 433 reclamaciones resueltas en 2024 respecto a ayuntamientos y demás entidades locales, 357 (el 82,4 %) se presentaron por silencio administrativo. Dado que ello representa un obstáculo para el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información pública, el Consejo reitera que se hace necesario encontrar fórmulas que permitan corregir esta situación en aras de la efectividad del derecho». Memoria anual de 2024 del CTBG, p. 50.

¹⁵ Son muy corrientes las terminaciones de los procedimientos de reclamación por desaparición del objeto cuando las EE.LL. deciden entregar la información en lugar de discutir el acceso en la instancia de la autoridad. En el CTBG se denominan «estimaciones formales».

¹⁶ Esta conducta ha sido denunciada de forma reiterada por la autoridad andaluza, que ha censurado expresamente el uso sistemático del silencio administrativo en numerosas resoluciones (entre otras muchas, resoluciones 82/2018 a 196/2018, del CTPDA). Resulta especialmente reveladora la actitud de un Ayuntamiento, que en la resolución 267/2022 llegó a exigir que «nos dejen trabajar (...)» y a manifestar que no dedicaría más tiempo a responder a las solicitudes de información, lo que invita a reflexionar sobre la consideración que algunas EE.LL. otorgan a las autoridades de transparencia y a su función de garantía del control y la fiscalización

Es necesario replantearse cómo se puede reforzar el papel de las autoridades para que mejoren sus resultados como garantes de la transparencia entre todos los sujetos obligados en general, y entre las EE.LL. en particular, teniendo en cuenta el peso que tiene el silencio en su falta de cumplimiento.

3.1. La configuración del silencio positivo: efectos jurídicos

El art. 24.1 LPAC establece el silencio positivo como regla general, salvo excepciones tasadas. Como se sabe, una de esas excepciones es que otra ley o norma con rango de ley establezca lo contrario. Por un lado, la LTAIPBG establece el silencio negativo, si bien algunas CC.AA. establecen que es positivo, como es el caso, en nuestros días, de Cataluña y de la Comunidad Foral de Navarra que, no obstante, en la práctica tratan el silencio como negativo, y en su momento también lo fue de la Comunidad Valenciana, que cambió de criterio con la aprobación de su segunda Ley de transparencia, y el de Aragón, que fue corregido por el Tribunal Constitucional, quien dejó dicho que el sentido del silencio forma parte del procedimiento administrativo común y, por tanto, no es legislación básica susceptible de desarrollo¹⁷. En nuestra opinión, ni aunque se considerase legislación básica, el silencio podría ser modificado, pues difícilmente podría entenderse como tal un desarrollo que impone un criterio completamente distinto al básico y que además rompe un equilibrio entre el correcto funcionamiento de las EE.LL. y un plazo ya suficientemente breve para asegurar la entrega puntual de la información que los concejales requieren para el ejercicio de sus funciones políticas. Por otro lado, la legislación de régimen local –tanto la estatal como la autonómica– indica que el silencio es positivo. Se trata, además, de un silencio que se activa en un plazo de tiempo muy breve: la legislación específica de régimen local, ex art. 14.2 del ROF, fija un lapso de cinco días naturales para atender las solicitudes de información formuladas por los concejales¹⁸. La legislación autonómica de régimen local va en el mismo sentido, si bien en algunos casos varía el plazo del tiempo –es el caso de Cataluña y Aragón–. En el ámbito local también ha habido alguna modificación con respecto a los plazos, como se puede comprobar en algunos reglamentos orgánicos municipales¹⁹ que, en todo caso, no han variado el sentido del silencio. Con todo, no estamos de acuerdo en esa modificación de plazos por los mismos argumentos que ya expresamos antes: aunque se considerase que es básico, su desarrollo no se puede hacer sin contradecir las bases estatales ni sin romper el complicado equilibrio que impone el Estado en aras de proteger tanto el normal funcionamiento de las Administraciones como el acceso a la información por parte de los concejales en un tiempo razonable.

Así las cosas, el criterio que debe prevalecer es el de que el silencio es positivo, porque es el más beneficioso para los concejales, lo que va en sintonía con la jurisprudencia marcada desde 2015 de dar las mejores condiciones a los representantes políticos locales: como ya hemos señalado, el TS afirma que, cuando concurren distintos regímenes de acceso, debe aplicarse aquel que resulte más favorable. Desde esta perspectiva, el silencio administrativo positivo no prevalece porque lo establezca la legislación de régimen local, sino porque constituye la previsión de acceso más ventajosa. Aunque, como hemos dicho, puede ser discutible que el silencio positivo sea realmente el más beneficioso por las peculiaridades que impone a nivel procedimental y procesal, lo cierto es que sendos silencios tienen aspectos que pueden facilitar el acceso a la información: nosotros nos decantamos por considerar más favorable el silencio positivo porque permite a los concejales afirmar que ya tienen el acceso concedido, aunque requieran que el Ayuntamiento ejecute el acto presunto.

ciudadana. Asimismo, las resoluciones del CTPDA ponen de manifiesto la existencia de sujetos obligados que mantienen una práctica habitual de falta de respuesta tanto a los solicitantes como a la propia autoridad, pues hay múltiples resoluciones en las que la autoridad destaca expresamente su reiterada falta de colaboración.

¹⁷ La STC 104/2018, de 4 de octubre, ha aclarado, al pronunciarse en torno al silencio administrativo positivo previsto en la Ley de Transparencia aragonesa frente al negativo acogido en la Ley estatal, que se trata de una materia en la que el legislador estatal actúa en uso de su competencia sobre procedimiento administrativo común.

¹⁸ Esto se debe a que el legislador ha querido que el procedimiento sea lo más ágil y rápido posible, en aras de facilitar el ejercicio del derecho de acceso, como justifica Blanes Climent (2021, p. 49).

¹⁹ No es que sea habitual que las EE.LL. realicen este tipo de cambios, pues encontramos otras entidades que sí respetan la legislación estatal, Rute –art. 10.h) de su reglamento orgánico–, Valencia –art. 13.3– y los de la Diputación de Alicante –art. 8.4–, Ávila –art. 12.2– y Cádiz –art. 13.bis.3–, pero tampoco es un fenómeno extraño: el reglamento de Igualada fija un plazo de cuatro días hábiles (art. 70), en línea con la legislación de régimen local catalana, pero en contradicción con la LRBRL. En el mismo sentido, el reglamento de Zaragoza establece un plazo de cuatro días hábiles (art. 10.3), contraviniendo tanto la LRBRL como la normativa autonómica aragonesa. Por su parte, los reglamentos orgánicos de Albacete (art. 17.2) y del Cabildo Insular de Tenerife (art. 59.2) prevén un plazo de cinco días, en contradicción con la legislación estatal aplicable en el caso de Albacete y con la legislación estatal y autonómica canaria en el caso de Tenerife. En estos dos últimos supuestos –y también en el de Zaragoza–, aunque los reglamentos se refieren genéricamente a «días», debe entenderse que se trata de días hábiles conforme al art. 30.1 de la LPAC.

Este tema del silencio positivo ha sido considerado como «un mecanismo de reacción instaurado por el legislador ante situaciones realmente alarmantes, de auténtica indefensión, en donde se encontraban y encuentran las reclamaciones y procedimientos sustanciados ante la Administración durante largos periodos de tiempo» (Gómez Zamora *et al.*, 2022, p. 80), por lo que su relación con los concejales es evidente: si el ayuntamiento no responde en plazo a la solicitud, se reconoce automáticamente el derecho de acceso a los concejales para evitar la parálisis de sus funciones. Su funcionamiento es el siguiente: cuando transcurre el plazo legalmente establecido sin respuesta, la solicitud se entiende estimada por silencio positivo, lo que genera plenos efectos jurídicos. Como se sabe, en esta clase de procedimientos, una resolución estimatoria por silencio positivo tiene los mismos efectos que una resolución expresa estimatoria, teniendo «a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento»²⁰. Así, el concejal puede considerar reconocido su derecho a acceder a la información, y la entidad está obligada a certificar la existencia de este acto presunto y ejecutarlo. A este respecto, se debe recordar que todos los actos administrativos –cuando adquieren firmeza– gozan de una presunción de legalidad que los hace inatacables –salvo en los casos excepcionales de recursos extraordinarios de revisión o revisión de oficio–, son inmunes a su paralización y deben ser ejecutados sin más dilación (De Vicente Domínguez, 2015, p. 72).

Sin embargo, esta solución se ha demostrado más teórica que práctica: permite afirmar que el derecho existe, pero no garantiza el acceso efectivo si el Ayuntamiento persiste en mostrar una actitud de pasividad, razón por la que los concejales se han visto en la necesidad de acudir a distintas instancias –autoridades de transparencia, defensores del pueblo, órganos judiciales...– para hacer valer su derecho de acceso. Prescindiendo ahora mismo de los pronunciamientos de las autoridades, porque los trataremos más adelante, veamos qué han dicho los defensores del pueblo y los órganos judiciales.

En cuanto a los primeros, y en línea con lo que defiende desde hace años, el Defensor del Pueblo estatal ha sugerido a los ayuntamientos que hagan saber a su personal que los concejales «tienen derecho a acceder a cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios y archivos de esa Administración y resulten precisos para el desarrollo de su función»²¹, confirmando en lo esencial las especiales características del derecho de acceso a la información –incluidas las del silencio– del que gozan los concejales, al «interpretar el derecho a la información en sentido amplio para lograr la mayor transparencia y participación de los ciudadanos en la vida política, directamente o a través de sus representantes políticos, en consonancia con las normas de transparencia»²². Como se puede comprobar, se trata de interpretaciones claras, pero más fastuosas que eficaces, pues son meras sugerencias. En cuanto a los órganos judiciales, la jurisprudencia ha mantenido desde hace años el criterio de que los concejales tienen un derecho de acceso privilegiado, y cuando han conocido recursos contra resoluciones presuntas, han interpretado que «una vez estimadas las solicitudes por silencio positivo, de poco sirve, después, pretender aducir para justificar su incumplimiento que las mismas inicialmente podían no ser completamente procedentes. Por ello habrán de ser debidamente cumplidas, aun en la medida de lo posible, atendiendo al contenido de la información obrante en el Ayuntamiento al respecto»²³. La jurisprudencia ha aclarado que, dado que el silencio es positivo, se puede solicitar directamente la ejecución de esas resoluciones presuntas²⁴. De esta manera, si la entidad no está conforme con su propia resolución, debe realizar un procedimiento de revisión de oficio en los gravosos términos de los arts. 106 a 110 LPAC –revisión que en ocasiones es imperativa en aras de salvaguardar algunos bienes jurídicos como los relacionados con la protección de datos de carácter personal–.

Por último, es necesario señalar que se han identificado algunos otros efectos jurídicos relacionados con el incumplimiento de la obligación de responder que, si bien son generales, son extrapolables al caso concreto de los concejales. Aunque hay muchos, nosotros destacamos dos: puede dirimirse la responsabilidad personal de las autoridades y empleados públicos, y puede producirse la remoción de los puestos de trabajo de la persona responsable²⁵. El problema con estas consecuencias jurídicas es que, siendo el alcalde

²⁰ Art. 24.2 LPAC. La doctrina que ha estudiado los efectos del silencio administrativo señala que estos no han variado al menos desde su anterior regulación, la de la ley de 1992, coincidiendo en que el silencio positivo tiene plenos efectos jurídicos, como subrayaba Alonso Ibáñez (2012, p. 249). Los manuales que explican los efectos del silencio positivo lo recogen de forma más didáctica, como se puede comprobar en De Diego Díez (2021, p. 19).

²¹ Respuesta dada a la queja 14018961 tramitada por el Defensor del Pueblo de 2016.

²² Interpretación emitida tras la queja 18015357, también del Defensor del Pueblo, de 2018.

²³ Así lo interpreta una STSJ Castilla-La Mancha de 13 de noviembre de 2017.

²⁴ Lo dice una STS de 20 de junio de 2003.

²⁵ Entre otras, que no encajan fácilmente en el supuesto que nos ocupa, y que se pueden comprobar en el trabajo de Gómez Puente (2011, pp. 683-695).

el responsable de estos procedimientos, resulta improbable que vaya a tomar medidas contra sí mismo, quedando realmente controlado por dos vías: la vía penal –para supuestos graves en que se estén cercenando los derechos y funciones de los concejales o se esté prevaricando con una actitud obstruccionista–, y la vía de control político –que no siempre es efectiva, pues normalmente los alcaldes suelen tener el control de la mayoría del pleno, bien porque pertenecen al grupo político más numeroso del pleno, bien porque han negociado su estabilidad con otros grupos que en ocasiones se integran en el equipo de gobierno–.

3.2. Consecuencias materiales de la falta de respuesta

El ejercicio del derecho de acceso por parte de los concejales ha dado lugar a «numerosos conflictos» (Díez Sastre, 2019, p. 119). En lo que se refiere estrictamente al tema que nos ocupa, en la práctica, muchos concejales se enfrentan a un problema de eficacia: aunque el silencio positivo les reconoce formalmente el derecho, siguen sin disponer de la información solicitada. Esta situación genera una tensión entre el reconocimiento de su derecho y su operatividad real, dado que no existen mecanismos ejecutivos automáticos para hacer cumplir la obligación de entrega. El concejal tiene varias opciones disponibles frente a la falta de respuesta y de entrega de la información: puede instar medidas de control político en el pleno de la entidad, dirigirse al defensor del pueblo que le corresponda según su comunidad autónoma, recurrir a la vía contencioso-administrativa o –con las discrepancias que defendemos en este trabajo– acudir a las autoridades de transparencia; sin embargo, estos caminos requieren tiempo –también recursos económicos en el caso de la vía judicial– y, en muchas ocasiones, la información solicitada pierde valor mientras se espera su entrega. Este déficit de efectividad supone un obstáculo en el ejercicio de las funciones de fiscalización política de los concejales, así como en el funcionamiento democrático del propio Ayuntamiento.

Como se puede ver, las consecuencias materiales del silencio positivo apuntan a una insuficiente respuesta institucional, a una situación de tensión entre la oposición y el equipo de gobierno –que de por sí no es mala, salvo por el hecho de que puede alterar el normal funcionamiento de la entidad–, y, sobre todo, la certeza de que el sentido positivo del silencio no sirve de nada a los concejales si no existen mecanismos eficaces, rápidos y gratuitos que impongan su cumplimiento. Esto no puede sorprendernos, pues vista la experiencia en el régimen general de acceso previsto de forma sucinta en el art. 37 de la derogada LRJAP-PAC, «un sistema como aquel, de silencio positivo y recursos administrativos y contencioso-administrativos, llevó a un panorama generalizado de falta de entrega de información y de apenas conflictividad judicial, ante la inutilidad y el coste de emprender esa vía para obtener una información inútil, en caso de obtenerse, al cabo de años»²⁶. Además, es una opinión general entre los autores que han estudiado este tema, que el silencio positivo, tal y como está configurado, no aporta grandes ventajas frente al silencio negativo en el ejercicio del derecho de acceso (Gómez Díaz-Romo *et al.*, 2022, p. 277). A nuestro juicio, todo ello prueba que es necesario un tratamiento más adecuado del silencio positivo para reforzar el particular derecho de acceso a la información del que gozan los concejales.

Asimismo, nos gustaría dejar anotado que existe otro problema en la práctica, y es que el hecho de que el acceso se deba resolver en un plazo de tiempo tan corto –por más que esté justificada su brevedad– genera un problema de gestión en algunos ayuntamientos, cuyo personal en ocasiones tarda más en facilitar esa información de lo que permite el plazo para resolver, tanto en procedimientos en los que es necesaria la autorización del alcalde como en los que no, y es que «por muy silencio positivo que se establezca, la materialización real del derecho requiere la intermediación de los servicios administrativos municipales, mediante el suministro de la información o documentación» (Gifreu Font, 2016, p. 172). Esto puede incidir en el tiempo que requieren algunas EE. LL. para gestionar las solicitudes de sus concejales, creando tiempos de espera superiores a los legalmente establecidos y retrasando la entrega de la información solicitada.

Finalmente, debemos decir que no todo es malo en el escenario actual del silencio positivo, pues, como contrapartida, los concejales ganan una posición jurídica y política muy interesante. Los ediles solo requieren acreditar la solicitud y el transcurso del plazo para que se les reconozca su derecho –lo que refuerza su postura en las otras vías a las que pueden acudir para conseguir la información solicitada, aun con los esfuerzos que eso supone–, y esta situación les da juego en su relato y crítica al equipo de gobierno –lo que podría serle útil en términos de oposición política–.

²⁶ Lo dijo, si bien a los efectos de defender que los concejales debían tener derecho de presentar reclamaciones ante las autoridades de transparencia, el profesor Guichot Reina (2022, p. 27).

4. LA INTERVENCIÓN DE LAS AUTORIDADES DE TRANSPARENCIA

El papel de las autoridades de transparencia ha cobrado especial relevancia para garantizar el derecho de acceso a la información pública, también cuando se ha tratado del derecho de acceso de los concejales; sin embargo, es necesario señalar que la relación entre los concejales y las autoridades de transparencia no ha sido siempre pacífica.

Con la aprobación de la LTAIPBG y su desarrollo autonómico, se suscitó la duda de saber si los concejales podían interponer reclamaciones ante las autoridades de transparencia como se les reconocía al común de los ciudadanos, lo que generó distintos criterios por parte de los órganos de control cuando aquellos les presentaban sus reclamaciones (entre muchos otros, lo estudiaron Fernández Ramos y Pérez Monguió, 2017, pp. 77-78; y Guichot Reina, 2023, pp. 862-866). Básicamente, y hasta el giro jurisprudencial de 2022, hemos detectado cómo las autoridades se alinearon en cuatro grupos según su postura:

- Un primer grupo contrario a admitir esta posibilidad, conformado por dos de las autoridades más importantes: el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal y la autoridad andaluza.
- Otro grupo, favorable y el más numeroso, constituido por la autoridad catalana, la canaria, la valenciana, la navarra, la aragonesa y la vasca.
- Hubo un tercer grupo de autoridades que bascularon entre las dos posturas. Se trata de dos casos autonómicos en los que se recorrieron los caminos inversos: de Castilla y León (que empezó inadmitiendo y acabó admitiendo) y Galicia (que empezó admitiendo y luego inadmitiendo este tipo de reclamaciones).
- Y un cuarto grupo cuyas autoridades no presentaron una tendencia clara durante los primeros años de legislación de transparencia: es el caso de la Comunidad de Madrid –que tuvo cinco autoridades de transparencia distintas en tan poco espacio de tiempo, por lo que no se puede extraer una tendencia estable de alguna de ellas– y la Región de Murcia. En esta Comunidad se dieron varias vicisitudes que afectaron al tratamiento de este tipo de reclamaciones: su primera autoridad –ya suprimida– empezó resolviendo reclamaciones dirigidas contra sus EE.LL., luego dejó de hacerlo esgrimiendo lo que consideraba falta de competencia para resolver las reclamaciones de ámbito local, lo que afectaba evidentemente a las presentadas por los concejales contra sus propias entidades. Este criterio fue después corregido por la jurisprudencia, pero tardó en aplicarse por razones materiales que afectaban a su funcionamiento y en las que no resulta constructivo detenerse en este trabajo.

Tras la STS 312/2022, de 10 de marzo, todas las autoridades de transparencia han seguido el criterio de admitir las reclamaciones presentadas por concejales, zanjando definitivamente esa polémica. El problema actual viene dado porque las autoridades han decidido ir más allá del criterio interpretado por nuestro TS, al admitir todas las reclamaciones presentadas por concejales sin tener en cuenta que muchas de ellas proceden de resoluciones presuntas, que en el caso de los concejales son estimatorias. El criterio que actualmente siguen las autoridades es el de que no pueden permanecer impasibles ante la costumbre que tienen muchas EE.LL. de dar la callada por respuesta. Por esa razón, las autoridades actúan cuando les llegan reclamaciones provenientes de silencios, aunque sean de carácter positivo. Esta postura busca consolidar la función de tutela y control de estos órganos, proponiéndose como una instancia a la que acudir antes de la judicialización del asunto, y es coherente con el espíritu de la legislación de transparencia –si es que se puede decir que las leyes tienen espíritu–, evitando frustrar el derecho de acceso reforzado que tienen los concejales, puesto que el reconocimiento de un silencio positivo es ilusorio si no existen mecanismos que obliguen a entregar la información de forma rápida, fácil y gratuita. La intención nos parece clara, loable y responsable, pero no estamos jurídicamente de acuerdo con los planteamientos ni con el proceder de las autoridades, como justificaremos en este trabajo.

Hemos comprobado que este es el criterio de la abrumadora mayoría de las autoridades²⁷, con alguna excepción muy importante, como es el caso de la Comunidad de Madrid, que ha informado expresamente que no puede admitir reclamaciones de concejales originadas en silencios positivos²⁸, y efectivamente,

²⁷ Lo podemos ver en una resolución territorial reciente del CTBG, la 495/2025. Por lo demás, en el ámbito autonómico –donde la mayoría de las comunidades ya venían admitiendo las reclamaciones formuladas por concejales con anterioridad a la STS de 2022– se ha consolidado este criterio general de admisión, aplicándose de forma prácticamente automática y sin atender, en la mayoría de los casos, a la circunstancia de que las solicitudes reclamadas habían quedado estimadas por silencio positivo. El caso catalán es ilustrativo, como se ve en las resoluciones 1385/2025 y 1392/2025 de la GAIP.

²⁸ Nota informativa sobre cambio de criterio en relación con el plazo para reclamar contra el silencio administrativo del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, p. 2.

resuelve inadmitiéndolas cuando constata que se originan en un silencio positivo²⁹. Algunas autoridades, como la andaluza, aun permaneciendo en la posición mayoritaria, han señalado el detalle de que «[l]o que en modo alguno cabe es, tras la estimación de la solicitud por silencio administrativo, analizar ahora en vía de reclamación ante este Consejo si dicha solicitud era ambigua e indefinida, y si se ajustaba o no a los requisitos legales establecidos para el ejercicio del derecho de acceso a la información»³⁰, lo que supone un criterio extraño, ya que reconoce que no se puede entrar al fondo del asunto, pero admite y resuelve estas reclamaciones como si partiese de que lo que se impugna es una resolución denegatoria. Lo mismo sucede con otra autoridad, la castellanoleonesa, que a pesar de señalar en una resolución que el silencio es positivo, considera que debe admitir y entrar al fondo porque «[l]o contrario implicaría que en estos casos se beneficiara la actuación incorrecta de la Administración consistente en no resolver lo procedente en el plazo establecido para ello, con la frustración del legítimo derecho de los ciudadanos a solicitar la tutela de este órgano de garantía del derecho de acceso a la información pública»³¹. Desde nuestro punto de vista, esta postura desnaturaliza el procedimiento de reclamación porque está pensado para revisar resoluciones denegatorias, no para exigir el cumplimiento de actos presuntos favorables, que tiene cauces distintos.

Además, a nuestro parecer, este criterio resulta contradictorio con el hecho de que, en sus resoluciones, independientemente de que se trate de reclamaciones contra resoluciones expresas o presuntas, las autoridades están indicando a las EE.LL. que deben entregar la información en el mismo plazo que imponen cuando el reclamante es un ciudadano de a pie, y no en el plazo brevísimo que necesitan los concejales para ejercer su actividad política³². La excepción es la autoridad catalana, constantemente destacada por su postura pro acceso, que exige los plazos establecidos en la legislación –autonómica– de régimen local³³.

Como matiz, debemos decir que existen algunas reclamaciones presentadas por concejales que sí son inadmitidas por las autoridades: con la mayoría de ellas estamos de acuerdo porque se refieren a cuestiones ajenas al derecho de acceso –como las solicitudes de actuaciones materiales y de información futura o indiscriminada³⁴–, pero con otras no, porque perseveran en la ausencia del criterio de aplicar las mejores condiciones a los concejales desde la jurisprudencia de 2015: nos referimos al criterio de considerar que sus reclamaciones son extemporáneas por no esperarse al mes de plazo al que se refiere la legislación general de transparencia, sino acudir a la vía de la reclamación pasados los cinco días de plazo establecidos en la legislación de régimen local³⁵. Aunque creemos que no se pueden admitir precisamente porque se refieren a actos ya estimatorios que no se pueden reclamar, nos parece ilógico que se las considere extemporáneas,

²⁹ En sus resoluciones 572/2025, 575/2025, 576/2025, 577/2025, 578/2025, 583/2025, 598/2025, 599/2025, 607/2025, 621/2025, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de la Comunidad de Madrid inadmite reclamaciones presentadas por concejales porque «estimada (por silencio) la solicitud, no habría acto denegatorio que pudiera ser objeto de la reclamación y, además, debería entenderse satisfecha la pretensión del reclamante».

³⁰ Este es el criterio que se mantiene, entre muchas más, en las resoluciones 896/2024, 916/2024, 921/2024, 942/2024, 110/2025, 137/2025 y 363/2025 del CTPDA.

³¹ Resolución 475/2024 de la Comisión de Transparencia de Castilla y León.

³² Se contempla así en la resolución 423/2025, del CTBG, donde se resuelve la entrega de la información en favor de un concejal reclamante en «el plazo máximo de veinte días hábiles», si bien suele resolver que la información se entregue en diez o veinte días, dependiendo de la dificultad de resolver, sin tener en cuenta la naturaleza del reclamante. En la resolución 841/2025, del CTPDA, donde se impone el plazo de diez días que aplica también a los ciudadanos de a pie.

³³ Resolución 1392/2025, de la GAIP, en el que se impone un plazo de cuatro días, cuando habitualmente esa autoridad exige que se entregue la información en quince días.

³⁴ Así se comprueba, por ejemplo, en las resoluciones 33/2025, 84/2025, 108/2025 del Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, las resoluciones 319/2025 y 332/2025, del Comisionado de Transparencia de Canarias, y las resoluciones 649/2025, 753/2025, 815/2025, 1462/2025 y 1463/2025, de la GAIP.

³⁵ Es ilustrativo, en este sentido, el criterio seguido por el comisionado de Transparencia de Canarias: este órgano inadmite las reclamaciones presentadas por concejales cuando se interponen una vez transcurrido el plazo de cinco días previsto en su normativa para que la solicitud de acceso se entienda estimada por silencio positivo –plazo más breve que el mes establecido con carácter general en la LTAIBG y en la legislación autonómica canaria de transparencia–, tal como se desprende de, entre otras, las resoluciones 504/2024, 505/2024, 506/2024, 507/2024, 508/2024, 509/2024, 519/2024, 520/2024, 747/2024, 108/2025 y 328/2025 a 331/2025. Ahora bien, desde nuestro punto de vista, este criterio resulta difícilmente defendible. Carece de sentido impedir a los concejales acudir a la autoridad de transparencia una vez vencido el breve plazo que deben respetar para obtener una resolución por parte de su propia entidad, obligándoles a esperar aproximadamente tres semanas adicionales hasta que se cumpla el plazo de un mes previsto para el resto de los ciudadanos. Esta interpretación no solo introduce una restricción innecesaria en el ejercicio del derecho de acceso de los representantes públicos, sino que además resulta incompatible con el principio, ampliamente aceptado, de que los concejales pueden beneficiarse de las condiciones más favorables de los distintos regímenes jurídicos de acceso a la información. Si se admite que los concejales cuentan con un régimen específico que acorta los plazos de resolución de sus solicitudes, no parece coherente privarles, al mismo tiempo, del acceso temprano a los mecanismos de garantía previstos en la normativa de transparencia. Lo contrario supone

porque no lo son al amparo de la legislación de régimen local, cayendo en un tratamiento contradictorio. Quitando este último caso, el hecho de que en la actualidad existan autoridades que inadmitan algunas reclamaciones de concejales demuestra que hay razones formales que justifican en ocasiones, desde un punto de vista jurídico, su inadmisión, lo que a nuestro juicio deja la puerta abierta a replantearse el criterio que tienen las autoridades para otro tipo de cuestiones formales en las reclamaciones –como es el tema que nos ocupa principalmente, su presentación por concejales contra resoluciones estimadas por silencio positivo–.

En fin, el tratamiento actual de las reclamaciones de los concejales por parte de las autoridades ha sido básicamente el de admitir y estimar, incluso tratándose de actos presuntos estimatorios contra los que en realidad no cabe reclamar, sino pedir su ejecución, habiendo muy pocos casos de inadmisiones, basadas en ciertas razones formales con las que estamos en casi todos los casos de acuerdo.

4.1. Propuesta

Vistos los principales problemas a los que se enfrentan los concejales en el ejercicio de su derecho de acceso, consideramos que el más grave que padecen es el relacionado con el tratamiento de sus resoluciones presuntas. En aras de corregir esa situación, proponemos varias soluciones, separadas en dos grupos. Por un lado, una propuesta práctica relacionada con la consolidación de la práctica de admitir reclamaciones provenientes de silencios positivos, pero que haga factible este tratamiento, y, por otro lado, una propuesta acorde a nuestra postura de que se deben inadmitir las reclamaciones originadas en silencios positivos, ofreciendo una solución al problema de la falta de entrega de la información:

- En cuanto a la postura de admitir esas reclamaciones, con la que nosotros no estamos de acuerdo, aunque es la que se está consolidando, consideramos lo siguiente: si las autoridades de transparencia persisten en su postura de admitir reclamaciones contra resoluciones presuntamente estimatorias –lo que, insistimos, es un error jurídico–, es necesario que se les dote de competencias para imponer el cumplimiento de sus propias resoluciones. De nada sirve que las autoridades vuelvan a reconocer a los concejales un derecho que ya tienen si su ayuntamiento no se ve obligado a entregar la información –lo cierto es que el recurso que les ha quedado disponible ha sido acudir a la vía contenciosa, existiendo jurisprudencia penal en la que se ha reprochado a los alcaldes su actitud³⁶, si bien la vía penal no es la adecuada para ejecutar el derecho de acceso y, en cualquier caso, la judicialización de este tema ha sido residual–.
- En cuanto a la postura de no admitir esas reclamaciones, que consideramos que es la correcta, debemos decir lo siguiente: en primer lugar, debemos recordar que las reclamaciones de concejales que provienen de silencios positivos no tienen como objeto un acto recurrible. Esto es así porque la naturaleza del silencio administrativo no permite impugnar un acto presunto estimatorio –salvo si lo que se quiere es impedir por parte de un tercero afectado la entrega de la información que el concejal quiere consultar–. Para hacer efectivo este derecho, se requiere dotar a las autoridades de competencias para imponer sanciones y multas coercitivas, que puedan aplicarse directamente ante los incumplimientos de las EE.LL. en el estadio de la solicitud, sin necesidad de acudir a la vía de la reclamación. A nuestro juicio, esta es la principal modificación que debe introducirse en la normativa que afecta a las autoridades para dotarles de un papel aún más útil –y jurídicamente correcto– en la tutela y control del derecho de acceso. Esta modificación terminaría de dar sentido y virtualidad al sentido positivo del silencio en el derecho de acceso de los concejales, pues haría factible su rápida ejecución.

Como puede apreciarse, las dos soluciones que proponemos tienen un vector en común, y es que las autoridades requieren potestades sancionadoras y medidas coercitivas para que su papel en el cumplimiento del derecho de acceso sea efectivo. Más aún a favor de esta modificación, se trata de una solución que no solo beneficiaría a los concejales, sino a todas las personas, al hacer que el incumplimiento del derecho de acceso por parte de los sujetos obligados tenga consecuencias a través de un mecanismo gratuito

convertir el régimen especial en un instrumento paradójicamente menos protector, al restringir el acceso a la autoridad de control durante un periodo en el que el incumplimiento de la obligación de facilitar la información ya se ha producido de manera evidente.

³⁶ Entre otras, en la reciente STS 274/2025, de 26 de marzo, se confirma la existencia de un delito contra el ejercicio de los derechos cívicos (art. 542 CP) por parte de un alcalde que impidió a un concejal el acceso a determinado expediente y documentación.

y célere que debe reposar en los órganos de control especializados en el tema. Las últimas proyecciones legislativas van precisamente en ese sentido, pues el anteproyecto de Ley de Administración Abierta que está tramitándose en estos momentos contempla la posibilidad de que el CTBG pueda sancionar incumplimientos por parte de la AGE³⁷, lo que a nuestro juicio debería extenderse a los incumplimientos incurridos por las EE.LL., toda vez que son ellas las que más incumplen sus obligaciones de transparencia. En este caso, de aprobarse estas competencias en favor de las autoridades, se debe asegurar que estas tengan medios técnicos y personales adecuados para gestionar su aplicación, pues no tendría sentido reconocer una competencia que no se puede ejercer por razones económicas. De hecho, es el problema en una de las pocas autoridades autonómicas que tienen reconocida esta competencia, la valenciana, que necesita más medios para poder funcionar plenamente, como denuncia en sus memorias anuales. En el otro lado de la balanza está la autoridad navarra, que también tiene atribuida esta competencia y en sus memorias anuales expone unos índices de incumplimiento en el ámbito local testimoniales, que además se refieren a expedientes muy particulares. Por añadidura, consideramos que buena parte de la gestión de las reclamaciones se puede apoyar en el uso de inteligencias artificiales, como el borrador de resoluciones y oficios, que deben ser debidamente supervisados por las personas responsables de los procedimientos administrativos de las autoridades: esto permitiría un ahorro nada desdeñable de tiempo y una simplificación de trabajos que deben ayudar a descongestionar la resolución de procedimientos. No hay que olvidar que año tras año, las autoridades reciben cada vez más reclamaciones y que, ahora que los concejales tienen la veda abierta para dirigirse a las autoridades, es necesario asegurar su correcto funcionamiento.

Por lo demás, con respecto a otros problemas detectados, como el criterio de inadmitir reclamaciones de concejales por considerarlas extemporáneas al presentarse solo cinco días después de la presentación de la solicitud, debemos señalar la necesidad de que las autoridades aclaren su postura: si consideran que los silencios positivos son recurribles, deben admitir esas reclamaciones en coherencia, al dotar a los concejales de las mejores características de cada una de las normativas que les son aplicables. A nuestro juicio, ciertamente deben inadmitirse esas reclamaciones, pero no porque sean extemporáneas, sino porque, como decimos, provienen de silencios positivos. Todo lo más, consideramos *de lege ferenda* que debería permitirse a las autoridades imponer sanciones y medidas coercitivas para catalizar el cumplimiento de esa resolución que ya tiene estimada el concejal. Como se ve, esta solución sigue la misma línea que la principal propuesta de este trabajo con respecto al tratamiento del silencio: las autoridades deben ejercer un papel más activo, y la manera más adecuada es dotándolas de las competencias necesarias y adecuadas para facilitar su función. En cuanto a la otra cuestión mejorable detectada, la de los plazos que imponen las autoridades para que se cumplan sus resoluciones, ciertamente consideramos que deberían ser más breves que los que se imponen cuando el reclamante es un ciudadano de a pie, en coherencia con el planteamiento de que los concejales gozan de un régimen más ventajoso para el ejercicio de sus funciones políticas y necesitan la información con mayor celeridad.

CONCLUSIONES

Este trabajo analiza algunas de las particularidades del derecho de acceso a la información de los concejales. Extrapolando la jurisprudencia de 2015, sostenemos que el sentido de sus resoluciones presuntas debe ser positivo, en la medida en que constituye la opción más favorable para los concejales. Si bien las características del silencio positivo permiten debatir si, en la práctica, resulta realmente más ventajoso que el silencio negativo, nosotros consideramos que es preferible tener el derecho reconocido, aunque haya que ejecutarlo, en lugar de tener el acceso desestimado, obligando a impugnar el acto presunto en otras instancias.

El argumento central del trabajo propone que las autoridades de transparencia revisen el criterio que vienen aplicando al resolver las reclamaciones formuladas por los concejales tras la resolución presunta de sus solicitudes de información. Ciertamente, desde la constitución de las autoridades de transparencia, su relación con los concejales no ha sido clara. El principal conflicto, ya solucionado desde 2022 por mor de la interpretación del TS, se refería a la posibilidad de que los concejales presentasen reclamaciones; sin embargo, la realidad revela que, a pesar de los avances y el reconocimiento de la vía de la reclamación, persisten dificultades sustanciales que limitan la plena efectividad de este derecho para los concejales.

³⁷ Art. 76 del anteproyecto. Se puede comprobar el estado de su tramitación en el siguiente enlace: <https://digital.gob.es/ministerio/participacion-proyectos-normativos/informacion-publica/2025-10-14>

Hoy, el problema está en que las autoridades han ido más allá de la jurisprudencia, admitiendo por regla general todas las reclamaciones de los concejales sin contemplar cuestiones formales que puedan hacer jurídicamente imposible tramitarlas. Nos referimos al criterio que están adoptando de admitir reclamaciones de concejales provenientes de silencios positivos, lo que creemos que necesita una reflexión para un tratamiento adecuado. El criterio jurisprudencial que ha reconocido que los concejales pueden reclamar ante las autoridades de transparencia ha dado lugar, en la práctica, a una postura acrítica por parte de la mayoría de estas autoridades, que han optado por admitir sistemáticamente todas las reclamaciones formuladas por concejales, sin un examen riguroso de las causas de inadmisión previstas en nuestro ordenamiento jurídico. Si bien es cierto que concurren razones que aconsejan una protección reforzada del derecho de acceso de los representantes locales, no puede desconocerse la existencia de motivos jurídicos formales que justifican la inadmisión de sus reclamaciones cuando provienen de silencios positivos. Como hemos comprobado, las autoridades han venido admitiendo las reclamaciones con la finalidad –comprensible desde una perspectiva institucional– de transmitir a los concejales la idea de que contarán con el respaldo de las autoridades para hacerlo efectivo. No obstante, aun comprendiendo la motivación subyacente a esta práctica, entendemos que resulta jurídicamente incorrecta.

En efecto, salvo que se trate de un tercero afectado, no cabe interponer una reclamación contra una resolución presunta estimatoria, pues el derecho de acceso ya ha sido reconocido por ministerio de la ley. En estos casos, la controversia no versa sobre la existencia del derecho, sino sobre su efectiva ejecución por parte del sujeto obligado. El cauce adecuado no es, por tanto, la impugnación de una resolución favorable, sino la exigencia de cumplimiento de la obligación legal de facilitar la información concedida. De lo contrario, admitir reclamaciones en estos casos supone desnaturalizar la función de resolución de reclamaciones de las autoridades de transparencia.

Desde esta perspectiva, consideramos que las autoridades de transparencia deberían inadmitir las reclamaciones formuladas contra silencios positivos, sin perjuicio de que deban desempeñar un papel activo en el cumplimiento de este derecho. Por ello, nos parece fundamental proponer *de lege ferenda* que se dote a las autoridades de competencias para exigir que se entregue la información en casos de resoluciones presuntas estimatorias, en particular mediante la potestad sancionadora o la imposición de multas coercitivas. Esto confirmaría que el silencio positivo es más ventajoso que el negativo en el derecho de acceso de los concejales, en los términos de la jurisprudencia de 2015, al hacer factible su rápida ejecución. A nuestro modo de ver, solo de este modo podría alcanzarse un equilibrio adecuado entre el respeto a las reglas procedimentales y la efectividad real del derecho de acceso a la información pública, evitando soluciones formalmente incorrectas que, aunque bienintencionadas, erosionan la coherencia del sistema.

De paso, en este replanteamiento se habría de tratar si las autoridades deben exigir a las EE.LL. que entreguen a sus concejales la información de forma más celerante en lugar de aplicar los mismos plazos para exigir el cumplimiento de sus resoluciones que emplean para el común de los reclamantes. También deben aclarar si los concejales pueden acudir a las autoridades cuando las EE.LL. han superado el plazo de resolución establecido en la legislación de régimen local y no en la legislación general de transparencia –eso sí, con todos los matices que hemos señalado en este trabajo con respecto al tratamiento que se ha de dar a las resoluciones presuntas–.

FINANCIACIÓN

Este trabajo se inserta en el Proyecto de la transparencia al gobierno abierto PID2022-140415NB-I00 financiado por MICIU/AEI/10.13039/501100011033 y por la Unión Europea Next Generation EU/PRTR.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alonso Higuera, C. (2017). El acceso de los electos locales a la información municipal en Cataluña. *Cuadernos de Derecho Local*, 43, 200-229. <https://doi.org/10.61521/cuadernosderecholocal.43.737>
- Alonso Ibáñez, M. R. (2012). El incumplimiento de la obligación de resolver. En T. Quintana López (dir.) y A. B. Casares Marcos (coord.), *Silencio administrativo: estudio general y procedimientos sectoriales* (pp. 185-273). Tirant lo Blanch.
- Blanes Climent, M. A. (2021). La necesidad de mejorar el derecho de acceso a la información pública por parte de concejales y diputados locales. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 11.

- De Diego Díez, L. A. (2021). *Acto administrativo, silencio administrativo y plazos paso a paso*. Colex.
- De Vicente Domínguez, R. (2015). *La inactividad administrativa en la ejecución de actos firmes*. Civitas.
- Díez Sastre, S. (2019). Las formas de gobierno local tras cuarenta años de ayuntamientos democráticos: evolución y retos. *Documentación Administrativa*, 6, 114-128. <https://doi.org/10.24965/da.i6.10767>
- Fernández Ramos, S. (2003). *Los concejales y el acceso a la información: el derecho de los concejales de acceso a la documentación local*. Comares.
- Fernández Ramos, S. y Pérez Monguió, J. M. (2017). *El derecho al acceso a la información pública en España*. Aranzadi.
- Gifreu Font, J. (2016). La configuración del derecho de acceso a la información pública de los electos locales en el marco de la normativa sobre transparencia. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 181, 147-189.
- Gómez Díaz-Romo, A., Quereda Tapia, A., Alonso Prada, V. E., Rodríguez Martín, A. M., Rodríguez Sánchez, C. M., Hernández Villalón, Y. y Gómez Zamora, L. J. (2022). Supuestos especiales de silencio o inactividad. En L. J. Gómez Zamora (coord.), *La inactividad y el silencio de la Administración* (pp. 231-344). Tirant lo Blanch.
- Gómez Puente, M. (2011). *La inactividad de la Administración* (4.ª ed.). Aranzadi.
- Gómez Zamora, L. J., Alonso Prada, V. E. y Mayor Gómez, R. (2022). Introducción y conceptos. En L. J. Gómez Zamora (coord.), *La inactividad y el silencio de la Administración* (pp. 27-100). Tirant lo Blanch.
- Guichot Reina, E. (2017). El acceso de los representantes políticos a la información y la nueva normativa sobre transparencia y acceso a la información pública. En especial, la posibilidad de presentar reclamaciones ante las autoridades de transparencia. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 8, 27-48. <https://doi.org/10.24965/reala.v0i8.10439>
- Guichot Reina, E. (2022). La competencia de las autoridades de transparencia para conocer de las reclamaciones contra resoluciones que aplican regímenes especiales de acceso a la información. La luz al final del túnel. *Revista Española de la Transparencia*, 15, 17-33. <https://doi.org/10.51915/ret.246>
- Guichot Reina, E. (2023). Regulaciones especiales. En E. Guichot Reina y C. Barrero Rodríguez, *El derecho de acceso a la información pública* (2.ª ed., pp. 768-877). Tirant lo Blanch.
- Guichot Reina, E. y Mir Puigpelat, O. (2018). *Transparencia e acceso á información no ámbito local*. Diputación Provincial de Lugo.
- Jiménez Plaza, M. I. (2018). La Disposición Adicional 1.ª de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el derecho de acceso a la información por los concejales: reflexiones sobre el régimen de tutela. *Revista General de Derecho Administrativo*, 49. https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=420884
- Medran Llonch, M. (2018). *Carpeta del regidor/a. Estudi qualitatiu de la seva implantació i usos a l'Ajuntament de Viladecavalls* [trabajo fin de máster]. Universitat Oberta de Catalunya. <https://recercat.cat/handle/2072/337351>
- Pérez Conchillo, E. (2023). *Transparencia y derecho de acceso a la información pública: configuración y naturaleza constitucional*. Aranzadi.
- Razquin Lizarraga, M. M. (2015). *El derecho de acceso a la información pública. Teoría y práctica, en especial, para las entidades locales*. Instituto Vasco de Administración Pública.
- Rivero Ortega, R. (2012). La obligación de resolver. En T. Quintana López (dir.) y A. B. Casares Marcos (coord.), *Silencio administrativo: estudio general y procedimientos sectoriales* (pp. 135-184). Tirant lo Blanch.
- Ruiz-Rico Ruiz, C. (2014). *Tendencias legales hacia la calidad democrática del sistema constitucional*. Dykinson.