



Resolución 2/2017, de 16 de enero, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-0057/2016 / reclamación frente a la denegación presunta de varias solicitudes de información pública presentadas por XXX ante el Excmo. Ayuntamiento de León

I. ANTECEDENTES

Primero.- XXX ha dirigido al Excmo. Ayuntamiento de León, al amparo de lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, las siguientes solicitudes de información pública.

1.- Escrito registrado de entrada en el Ayuntamiento con fecha 21 de marzo y núm. 2016/8491. En el “solicito” de esta petición se exponía lo siguiente:

“Relación de las actuaciones efectuadas desde el 01/01/2016 hasta 21/03/2016 por la Policía Local, iniciadas tanto de oficio como a instancia de parte, con ocasión del posible incumplimiento por XXX de la actuación que tenga concedida por tocar en la calle Ancha; de existir tales actuaciones, copia de los informes, partes y denuncias presentadas por la Policía Local e informe de las actuaciones llevadas a cabo por el Ayuntamiento respecto de tales denuncias”.

Mediante escrito registrado de entrada en el Ayuntamiento con fecha 20 de junio y núm. 2016/2197, la solicitante pidió que le fuera notificada la resolución por la que se concediera o denegara motivadamente el acceso a la información solicitada a través de esta petición o, en su caso, el “certificado acreditativo del silencio producido”.

2.- Escrito registrado de entrada en el Ayuntamiento con fecha 20 de junio y núm. 2016/21099. En el “solicito” de esta petición se señalaba lo siguiente:

“Relación de las actuaciones efectuadas desde el 22/03/16 hasta el 20/06/16 por la Policía Local, iniciadas tanto de oficio como a instancia de parte, con ocasión del posible incumplimiento por XXX de la autorización que tenga concedida para tocar en la Calle Ancha; de existir tales actuaciones, copia de los informes, partes y denuncias presentadas por la Policía Local e informe de las actuaciones llevadas a cabo por el Ayuntamiento respecto de tales denuncias”.



3.- Escrito registrado de entrada en el Ayuntamiento con fecha 20 de junio y núm. 2016/21098. El objeto de esta petición es el que a continuación se transcribe:

“Relación de las actuaciones efectuadas desde el 01/10/15 hasta el 31/12/15 por la Policía Local, iniciadas tanto de oficio como a instancia de parte, con ocasión del posible incumplimiento por XXX de la autorización que tenga concedida para tocar en la calle Ancha, de existir tales actuaciones, copia de los informes, partes y denuncias presentadas por la Policía Local e Informe de las actuaciones llevadas a cabo por el Ayuntamiento respecto de tales denuncias”.

4.- Escrito registrado de entrada en el Ayuntamiento con fecha 25 de julio y núm. 2016/25035. La información pedida en esta solicitud se identificó de la siguiente forma:

“Relación de las actuaciones efectuadas desde el 20/06/16 hasta 25/07/16 por la Policía Local, iniciadas tanto de oficio como a instancia de parte, con ocasión del posible incumplimiento por XXX de la autorización que tenga concedida para tocar en la calle Ancha; de existir tales actuaciones, copia de los informes, partes y denuncias presentadas por la Policía Local e informe de las actuaciones llevadas a cabo por el Ayuntamiento respecto de tales denuncias”.

Hasta la fecha, no consta que ninguna de las solicitudes indicadas hayan sido resueltas expresamente.

Segundo.- Con fecha 2 de septiembre de 2016, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por XXX, frente a la denegación presunta de las solicitudes de información pública indicadas en el expositivo anterior.

Tercero.- Recibida la reclamación anterior nos dirigimos al Excmo. Ayuntamiento de León poniendo de manifiesto la recepción de la misma y solicitando que nos informase sobre la presunta ausencia de respuestas que había dado lugar a la citada reclamación.

Consta la recepción de esta petición por ese Ayuntamiento con fecha 12 de septiembre de 2016, a través de la firma del aviso de recibo certificado de la misma por el receptor con D.N.I. núm. xxx.

Sin embargo, el informe solicitado no ha sido recibido en esta Comisión de Transparencia. No obstante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 80.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se prosiguen las actuaciones y se procede a adoptar la presente Resolución.



Sin perjuicio de ello, lamentamos que nos veamos obligados a resolver esta reclamación sin conocer el criterio del Ayuntamiento de León, quien, sin duda, podría aportar elementos de juicio relevantes para decidir acerca del supuesto aquí planteado. En concreto, la ausencia de remisión del correspondiente informe por parte aquella Entidad Local dificulta conocer con detalle si la información solicitada existe o no y, en el primer caso, el tipo concreto de información que está siendo objeto de petición (por ejemplo, si existen procedimientos sancionadores iniciados o resueltos y, en su caso, la normativa al amparo de la cual se han instruido los mismos).

Esta falta de respuesta, además, supone un incumplimiento de la colaboración debida al Comisionado de Transparencia, en cuanto Presidente de esta Comisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero.- El artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), reconoce a todas las personas el derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105. b) de la Constitución Española, desarrollados por la propia Ley. Añade este precepto que, en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica.

El artículo 24 de la misma norma dispone que frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso a la información pública podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa.

Segundo.- La disposición adicional cuarta de la misma Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece que la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 citado corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas. En Castilla y León ese órgano es esta Comisión de Transparencia a quien corresponde la tramitación y resolución de aquella reclamación, ajustándose a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.



En efecto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8 y 12 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, se crea la Comisión de Transparencia para el conocimiento y resolución de las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su impugnación contencioso-administrativa, se presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública dictadas por los organismos y entidades del sector público autonómico relacionadas en el artículo 2.1 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León; por las corporaciones de derecho público cuyo ámbito de actuación se circunscriba exclusivamente a todo o parte del territorio de la Comunidad Autónoma; por las Entidades Locales de Castilla y León y su sector público; y por las asociaciones constituidas por las referidas entidades y organismos.

En consecuencia, esta Comisión es competente para resolver la reclamación antes identificada.

Tercero.- La reclamación ha sido presentada por quien se encuentra legitimada para ello puesto que la reclamante es la misma persona que se ha dirigido en solicitud de información al Ayuntamiento de León.

Cuarto.- El objeto de la reclamación es la desestimación presunta de las solicitudes de información pública identificadas en el antecedente primero, desestimación que ha tenido lugar al haber transcurrido, ahora, más de cinco meses desde la presentación de la última de ellas, sin que conste su resolución expresa. En este sentido, el artículo 20.1 de la LTAIBG dispone lo siguiente:

*“La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el **plazo máximo de un mes** desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver”.*

En cuanto al sentido del silencio, el apartado cuarto del mismo precepto establece lo que se indica a continuación:

*“Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido **desestimada**”.*

Respecto al plazo para la formulación de la presente reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24.2 de la LTAIBG, era, en principio, de un mes a contar desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo. No obstante, con carácter general, respecto al plazo para reclamar frente a las desestimaciones presuntas de solicitudes de acceso a la información pública, compartimos el criterio manifestado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Criterio Interpretativo CI/0012016, de 17 de febrero de 2016, donde, partiendo de la jurisprudencia fijada por el Tribunal Constitucional acerca de los plazos para recurrir el silencio administrativo



negativo y de las previsiones de la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, relativas a la interposición de los recursos de alzada y de reposición (que han entrado en vigor el pasado 3 de octubre), se concluye lo siguiente:

“... la presentación de una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno frente a la desestimación de una solicitud de acceso a la información por silencio no estará sujeta a plazo”.

Por tanto, por los mismos motivos, consideramos que tampoco se encuentran sujetas a plazo las reclamaciones que se presenten ante esta Comisión de Transparencia frente a las desestimaciones presuntas de solicitudes de acceso a información pública, como la que ha dado lugar a la presente reclamación.

Quinto.- Nos encontramos aquí ante la impugnación de una denegación presunta de la información solicitada en su día. Esta reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 23.1 de la LTAIBG y 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, antes citada tiene la consideración de *“sustitutiva de los recursos administrativos”*. Las reglas generales de validez y eficacia de tal sustitución son, según el citado precepto de la legislación básica de procedimiento administrativo, las siguientes: su conocimiento se encomienda a órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas y han de respetarse los principios, garantías y plazos que la Ley de Procedimiento Administrativo reconoce a los interesados y ciudadanos en todo procedimiento administrativo. De acuerdo con lo anterior, el artículo 24.3 de la LTAIBG prevé que la tramitación de la reclamación se ajustará a lo dispuesto en materia de recursos en la legislación de procedimiento administrativo. Como recuerda el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Criterio Interpretativo CI/0012016, de 17 de febrero, se deben aplicar a este procedimiento de reclamación *“las reglas de interposición, la posibilidad de suspensión de la ejecución de la decisión impugnada, la audiencia a los interesados y la resolución”*.

A los efectos que aquí nos interesan, el artículo 119 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, señala que la resolución de un recurso *“estimaré en todo o en parte o desestimaré las pretensiones formuladas en el mismo o declarará su inadmisión”*, así como que *“el órgano que resuelva el recurso decidirá cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento”*.

Lo anterior aplicado a la impugnación que aquí nos ocupa implica que en la resolución de la misma esta Comisión de Transparencia no debe limitarse únicamente a instar al Ayuntamiento de León a que resuelva expresamente las solicitudes presentadas, poniendo fin así al incumplimiento de la obligación de resolver estas últimas en el que ha incurrido, sino que debe pronunciarse también sobre si procede o no la estimación de las solicitudes presentadas y, en su caso, sobre cómo se debe



proporcionar al solicitante la información pedida. Ahora bien, este pronunciamiento material se encuentra inevitablemente condicionado en este caso por el hecho de que, como ya hemos indicado, el Ayuntamiento de León no nos haya remitido el informe que ha sido solicitado, omisión que impide conocer si la información pedida existe o no (en otras palabras, si han tenido lugar o no las actuaciones sobre las que se solicita información), y en el primer caso el tipo de actuaciones desarrolladas, su estado de tramitación y la normativa al amparo de la cual se han llevado a cabo.

Sexto.- Comenzando con el análisis material de la actuación administrativa impugnada, procede señalar que el objeto de las solicitudes presentadas en su día por la antes identificada puede ser calificado como "información pública" de acuerdo con la definición de este concepto que se realiza en el artículo 13 de la LTAIBG. Este precepto define la información pública como: *“los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”*. Incluso en el caso de que no existiera ninguna de las actuaciones sobre las que se pide información, se puede afirmar que en este último caso proporcionar la información solicitada se limitaría a poner de manifiesto aquella ausencia.

En consecuencia, la presentación de las solicitudes referidas en el antecedente de hecho primero (todas ellas de un contenido análogo y que, por tanto, pueden ser resueltas conjuntamente) da comienzo al procedimiento regulado en la sección 2.^a del capítulo III del título I de la LTAIBG, cuyo objeto es el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. A este procedimiento se refiere también la Sección 2.^a del Capítulo IV de la Ordenanza de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización del Ayuntamiento de León, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de León núm. 98, de 24 de mayo de 2016, y que entró en vigor de conformidad con lo dispuesto en su disposición final segunda.

De conformidad con el procedimiento regulado en los artículos 17 a 20 de la LTAIBG, una vez presentada una solicitud de información, la misma podrá ser inadmitida por alguna de las causas previstas en el artículo 18; si no concurriera ninguna de estas causas, la tramitación de la citada solicitud debe realizarse de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19, en cuyo tercer apartado se prevé que, cuando la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de un tercero, se le debe conceder a este un plazo para que pueda realizar las alegaciones que estime oportunas; finalmente, se debe adoptar una resolución recurrible directamente ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa y potestativamente a través de la reclamación sustitutiva del recurso administrativo. La resolución que se adopte debe reconocer el derecho a acceder a la información solicitada, salvo que el mismo se encuentre afectado por los límites previstos en los artículos 14 y 15 de la LTAIBG, en cuyo caso debe



denegarse, total o parcialmente, el acceso de forma motivada (posteriormente, desarrollaremos la posible aplicación de estos límites en el supuesto concreto aquí planteado).

Séptimo.- En el caso que ha dado lugar a la presente reclamación, no se ha procedido de la forma indicada, puesto que no consta que las solicitudes de información señaladas hayan dado lugar a trámite alguno, ni que hayan sido resueltas expresamente concediendo o denegando total o parcialmente la información solicitada.

Puesto que no se ha llevado a cabo ningún tipo de trámite previo ni hemos sido informados en forma alguna por el Ayuntamiento de León acerca de las actuaciones presuntas que han sido objeto de impugnación, no es posible que se adopte ahora por la Comisión de Transparencia una decisión material vinculante y agotadora sobre si debe proporcionarse o no la información solicitada. No obstante, sí debemos poner de manifiesto que, en el caso de que no concurra ninguna de las causas de inadmisión de la solicitud contempladas en el artículo 18 de la LTAIBG, la denegación de la petición únicamente se podrá fundamentar en la aplicación de alguno o algunos de los límites del derecho de acceso a la información pública previstos en los artículos 14 y 15 de la LTAIBG.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante CTBG) y la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), en aplicación de lo dispuesto en la disposición adicional quinta de la LTAIBG, adoptaron con fecha 24 de junio de 2015 un criterio interpretativo de aplicación de los citados límites (CI/002/2015). A los efectos que aquí nos interesan, en este criterio interpretativo se afirma lo siguiente:

"El proceso de aplicación de estas normas (artículos 14 y 15 de la LTAIBG) comprende las siguientes etapas o fases sucesivas:

I.- Valorar si la información solicitada o sometida a publicidad activa contiene o no datos de carácter personal, entendiéndose por estos los definidos en el artículo 3 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante LOPD).

II.- (...)

III.- Si los datos de carácter personal contenidos en la información no fueran datos especialmente protegidos, valorar si son o no exclusivamente datos meramente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad correspondiente (...).

IV.- Si los datos de carácter personal no fueran meramente identificativos y relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o no lo fueran exclusivamente, efectuar la ponderación prevista en el artículo 15 número 3 de la LTAIBG.



V.- Finalmente, una vez realizados los pasos anteriores, **valorar si resultan de aplicación los límites previstos en el artículo 14.**

Los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG, a diferencia de los relativos a la protección de los datos de carácter personal, no se aplican directamente, sino que de acuerdo con la literalidad del texto del número 1 del mismo, «podrán» ser aplicados.

De esta manera, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos.

La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.

*En este sentido **su aplicación no será en ningún caso automática**: antes al contrario deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información.*

Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test de interés público)".

En atención a los argumentos parcialmente transcritos, el CTBG y la AEPD concluyeron lo siguiente:

"a) Los artículos 14 y 15 de la LTAIBG regulan los límites del derecho de acceso a la información que no operan de forma automática, sino que habrán de ser aplicados de acuerdo con las reglas de aplicación y los elementos de ponderación que establecen la citada Ley y la LOPD.

b) El orden de ponderación opera desde el artículo 15 al 14 con los elementos que modulan la toma de decisiones.

c) El artículo 14 no supondrá, en ningún caso una exclusión automática del derecho a la información, antes al contrario deberá justificar el test del daño y el del interés público para ser aplicado.

d) Del mismo modo, su aplicación deberá justificar y motivar la denegación.

e) (...)

f) Todas las resoluciones denegatorias, total o parcialmente, del acceso en aplicación de los límites previstos en el artículo 14 de la LTAIBG serán objeto de publicidad en los términos establecidos en el art. 14.3 de la misma".



En consecuencia, la decisión final que se adopte deberá reconocer el derecho a acceder a la información pública solicitada o denegar el mismo, pero, en este caso, de forma motivada en aplicación de los preceptos señalados y de acuerdo con lo que se ha puesto de manifiesto conjuntamente por el CTBG y la AEPD. Esta decisión final será susceptible de ser recurrida ante la vía jurisdiccional contencioso-administrativa y potestativamente ante esta Comisión, y así se debe hacer constar en la notificación de la Resolución correspondiente a la solicitante y, en su caso, a la persona a la que se refiere la información solicitada.

En concreto, considerando la naturaleza de la información pedida en el supuesto aquí planteado, debe tenerse en cuenta que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1 2.º párrafo, de la LTAIBG, el acceso a datos relativos a la comisión de infracciones administrativas que no conllevasen la amonestación pública al infractor sólo se puede autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de Ley. En este sentido si dentro de la información solicitada por la ciudadana antes señalada se incluyeran documentos integrantes de procedimientos sancionadores, en trámite o finalizados, se podría entender que tales documentos contienen datos relativos a la comisión de infracciones administrativas y, por tanto, el acceso a los mismos se encontraría sujeto, en principio, al límite de la previa obtención del consentimiento expreso del afectado previsto en el citado artículo 15.1, 2.º párrafo LTAIBG. Respecto a esta información concreta, caso de existir, la resolución expresa de las solicitudes presentadas exigiría proporcionar previamente al afectado la oportunidad de conceder aquel consentimiento o de denegarlo expresa o tácitamente, utilizando para ello el trámite contemplado en el artículo 19.3 de la LTAIBG.

Octavo.- En definitiva, a la vista de la ausencia de resolución expresa de las solicitudes de acceso a la información pública enunciadas en el antecedente de hecho primero, procede que el Ayuntamiento de León, previa realización de los trámites oportunos (entre los que puede encontrarse un trámite de audiencia de la persona afectada para que conceda o deniegue su consentimiento al acceso a documentos relativos a la comisión de infracciones administrativas), debe resolver expresamente aquellas solicitudes concediendo la información pública solicitada, salvo que proceda la aplicación de alguno o algunos de los límites del derecho de acceso a la información pública previstos en los artículos 14 y 15 de la LTAIBG, en cuyo caso la denegación de la petición deberá fundamentarse debidamente.

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, la Comisión de Transparencia de Castilla y León, por unanimidad de sus miembros,



RESUELVE

Primero.- Estimar la reclamación frente a las denegaciones presuntas de las solicitudes de información pública presentadas XXX ante el Excmo. Ayuntamiento de León.

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, **el Ayuntamiento de León debe resolver expresamente las solicitudes señaladas**, concediendo la información pedida salvo que proceda la aplicación del límite previsto en el artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en cuyo caso la adopción de la resolución que corresponda debe ir precedida de un trámite de audiencia de la persona afectada.

Tercero.- Notificar esta Resolución a XXX y al Excmo. Ayuntamiento de León.

Cuarto.- Una vez realizadas las notificaciones señaladas, publicar la presente Resolución en la página web de esta Comisión, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Esta Resolución es ejecutiva. No obstante, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 124.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 25.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, contra esta Resolución cabe la interposición de un recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a su notificación, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (artículo 10.1 k LJCA).

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

Fdo.: Javier Amoedo Conde