



Resolución 61/2017, de 14 de junio, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-0083/2016 / reclamación frente a la denegación presunta de una solicitud de información pública presentada por XXX ante el Ayuntamiento de Antigüedad (Palencia)

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 16 de septiembre de 2016, tuvo registro de entrada en la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia una solicitud de información pública dirigida por XXX al Ayuntamiento de Antigüedad (Palencia). En el “solicito” de esta petición se exponía lo siguiente:

“Le ruego me facilite las actas de los plenos celebrados por el ayuntamiento y documentos anexos si los hubiere, desde octubre de 2015 hasta el momento en el que reciba esta carta, septiembre de 2016 u otro posterior. También desearía conocer la gestión de puesta al día de estas informaciones en la web”.

Hasta la fecha, no se ha constatado que la solicitud señalada haya sido resuelta expresamente.

Segundo.- Con fecha 27 de octubre de 2016, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por el antes identificado frente a la denegación presunta de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior. En el apartado del formulario de la reclamación utilizado por el reclamante destinado a describir la actuación denunciada, este puso de manifiesto ante esta Comisión lo siguiente:

“Existen actas en la web del Municipio, desde el 30 de enero de 2013 al 15 de octubre de 2015, con fecha de última actualización de 17 de noviembre de 2015 (...). Solicito las actas y documentos anexos que faltan, hasta el día de hoy, que las suban a la web o me las remitan por correo-e (...)”.

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



Consta la recepción de esta petición en el Ayuntamiento indicado con fecha 7 de noviembre de 2016, a través de la firma del aviso de recibo certificado de la misma por un empleado municipal.

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 Antiguëdad, quien, sin duda, podría aportar elementos de juicio relevantes para decidir acerca del supuesto aquí planteado. 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 legitimado para ello, puesto que su autor es la misma persona que se dirigió al Ayuntamiento de Antigüedad en solicitud de información pública a través de la petición referida en el expositivo primero de los antecedentes.

Cuarto.- El objeto de la reclamación es la desestimación presunta de la solicitud de información pública señalada, desestimación que ha tenido lugar al haber transcurrido, ahora, más de siete meses desde la presentación de esta última 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. En el presente supuesto, no podemos determinar con exactitud el día en el que se han producido los efectos del silencio administrativo puesto que el plazo máximo para adoptar la resolución expresa de las solicitudes de acceso a la información pública, cuya superación determina la desestimación presunta de las mismas, se fija a partir de la fecha de recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver (artículo 20.1 de



la LTAIBG), y en este caso desconocemos cuál ha sido esa fecha concreta como consecuencia de no haber recibido el informe solicitado al Ayuntamiento de Antigüedad.

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 Antiguüedad a que resuelva expresamente la solicitud presentada, poniendo fin así al incumplimiento de la obligación de resolver esta última en el que ha incurrido, sino que debe pronunciarse también sobre si procede o no la estimación de la solicitud presentada y, en su caso, sobre cómo se debe proporcionar al solicitante la información pedida.

Sexto.- Comenzando con el análisis material de la actuación administrativa impugnada, procede señalar que el objeto de la solicitud presentada en su día por la persona física identificada en el antecedente primero 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*".

En concreto, la información pública aquí pedida se refiere a las actas correspondientes a las sesiones celebradas con posterioridad al mes de octubre de 2015 por el Pleno municipal y documentos anexos a las mismas si los hubiere. Parece evidente la inclusión de esta documentación dentro del concepto de información pública antes indicado. Así mismo, no se observa que, en principio, concurra aquí ninguna de las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública previstas en el artículo 18 de la LTAIBG, ni tampoco que proporcionar tal acceso suponga una vulneración de los límites contemplados en los artículos 14 y 15 de la LTAIBG.

Séptimo.- En el caso aquí planteado, el derecho a acceder a la información solicitada también tiene un reconocimiento específico en la legislación de régimen local.

Así, en primer lugar, el artículo 70. 3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, dispone lo siguiente:

“Todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105, párrafo b), de la Constitución”.

Por su parte, el artículo 230 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprobó el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, dispone lo que a continuación se indica:



“1. Existirá en la organización administrativa de la entidad una Oficina de Información que canalizará toda la actividad relacionada con la publicidad a que se refiere el artículo anterior, así como el resto de la información que la misma proporcione, en virtud de lo dispuesto en el Artículo 69.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

2. La obtención de copias y certificaciones acreditativas de acuerdos municipales o antecedentes de los mismos, así como la consulta de archivos y registros, se solicitarán a la citada Oficina que, de oficio, realizará las gestiones que sean precisas para que el solicitante obtenga la información requerida en el plazo más breve posible y sin que ello suponga entorpecimiento de las tareas de los servicios municipales.

(...)

4. Las peticiones de información deberán ser razonadas, salvo que se refieran a la obtención de certificaciones de acuerdos o resoluciones que, en todo caso, podrán ser obtenidas mediante el abono de la tasa correspondiente”.

En consecuencia, tanto la normativa en materia de acceso a la información pública como la de régimen local exigen que la solicitud de información presentada sea resuelta expresamente reconociendo al ciudadano antes identificado su derecho a acceder a la documentación pedida.

Octavo.- Sin perjuicio de lo anterior, considerando que son reiteradas las ocasiones en las que el reclamante se dirige al Ayuntamiento de Antigüedad en solicitud de información pública (así como que esta Comisión de Transparencia ya ha estimado varias reclamaciones frente a denegaciones presuntas de sus solicitudes), deseamos poner de manifiesto de nuevo que una de las causas de inadmisión de las solicitudes de información pública incluidas en el artículo 18 de la LTAIBG es que estas *“sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”* (letra d). Es evidente que aquí nos encontramos ante un concepto jurídico indeterminado que debería ser objeto de desarrollo reglamentario, pero si ese Ayuntamiento considerase que concurre esta causa de inadmisión de una solicitud de información pública (o cualquier otra de las previstas en el artículo 18.1 de la LTAIBG), debe proceder a la inadmisión motivada de la petición de que se trate mediante una Resolución que será impugnante ante esta Comisión.

En cualquier caso, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (resoluciones R/0279/2015, de 30 de octubre de 2015, y R/0431/2015, de 16 de febrero de 2016), ha interpretado esta causa concreta de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública en el siguiente sentido:

“Este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud podría entenderse como abusiva si el reclamante la repite en el tiempo sin verdaderas posibilidades de prosperar, debido a que conoce de antemano el sentido de la Resolución que la Administración va a tomar. También podría entenderse como abusiva aquella



petición realizada de mala fe, cuya única intención es colapsar los servicios administrativos o dificultar su normal funcionamiento. Igualmente, podría ser abusiva una petición de información cuyo contenido ya se encuentre previamente en poder del Reclamante.

Se entiende también que una solicitud es abusiva cuando, atendiendo al caso concreto, puede considerarse que supone un uso manifiestamente injustificado, inapropiado o incorrecto del derecho de acceso a la información pública. A tal efecto, se tomará en consideración la concurrencia de las siguientes circunstancias:

1.º La solicitud se puede calificar como manifiestamente repetitiva.

2.º La solicitud persigue claramente causar un perjuicio o alteración al órgano o entidad al que se dirige.

3.º Existe desproporción entre la relevancia de la información solicitada a los efectos de proporcionar transparencia a la actividad pública y el tiempo y los recursos necesarios para obtenerla”.

Lo anterior se pone de manifiesto a título exclusivamente informativo y sin que ello implique, en absoluto, que esta Comisión prejuzgue que esta petición de información pública u otras dirigidas al Ayuntamiento de Antigüedad por el antes identificado pueda ser calificada de “*manifiestamente repetitiva*” o de “*carácter abusivo no justificado*” en los términos del artículo 18.1 e) de la LTAIBG. De hecho, lo único que hasta ahora se ha constatado es la ausencia de respuesta a aquellas peticiones por parte de la Entidad local señalada, lo cual constituye, cuando menos, un incumplimiento evidente de su obligación de resolver estas, causando una clara indefensión en el ciudadano; a este incumplimiento se añade además el que comete aquel Ayuntamiento al no responder tampoco a las peticiones de informe realizadas por esta Comisión con motivo de la tramitación de las reclamaciones recibidas.

Noveno.- Para finalizar, procede referirse a la forma en la cual se debe llevar a cabo en este caso el acceso a la información pública solicitada. Al respecto, debemos tener en cuenta que el artículo 22.1 de la LTAIBG establece como preferente el acceso por vía electrónica, acceso que en este caso es uno de los señalados por el solicitante de la información, incluyendo en su petición una dirección de correo electrónico a través de la cual se puede proporcionar la información solicitada.

Además, en este supuesto concreto, de acuerdo con lo manifestado por el solicitante ante esta Comisión de Transparencia, parece que este vería satisfecho su derecho con la posibilidad de acceder a la documentación pedida a través de la página web municipal. En este sentido, hemos observado que en esta fecha se han puesto disposición de los ciudadanos a través de esta página las actas correspondientes a varias sesiones plenarias posteriores a la fecha indicada por el ciudadano en su solicitud (octubre de 2015), desconociendo esta Comisión si las mismas corresponden a todos los



Plenos celebrados con posterioridad o si, por el contrario, se ha omitido la publicación de alguna o algunas.

Por este motivo, se debe tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 22. 3 de la LTAIBG, de conformidad con el cual si la información solicitada ya ha sido publicada *“la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella”*.

En este sentido y aunque no se trate de un contenido que deba ser objeto de publicidad activa en sentido estricto de acuerdo con los artículos 6, 7 y 8 de la LTAIBG, podemos aplicar aquí lo mantenido por esta Comisión de Transparencia (entre otras, Resolución 14/2016, de 16 de junio, CT-0012/2016; Resolución 38/2016, de 11 de octubre, CT-0034/2016; y Resolución 4/2017, de 16 de enero, CT-0061/2016) y por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, respecto a que el necesario cumplimiento de la obligación de resolver expresamente una solicitud de información pública no puede excusarse por el hecho de que la información pedida sea coincidente, de forma total o parcial, con la que debe ser publicada en la sede electrónica o en la página web municipal en cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa. A estas solicitudes de acceso a la información que ya sea objeto de publicidad activa se ha referido el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el Criterio Interpretativo CI/009/2015, de 12 de noviembre, en el cual se concluye que, aun cuando la información solicitada por un ciudadano se encuentre publicada, esta circunstancia no exime de la obligación de resolver la petición correspondiente, presentada en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, en la forma que corresponda. En estos casos la forma más fácil de garantizar el derecho de acceso a la información pública del ciudadano es indicar a este cómo puede acceder a la información (artículo 22.3 de la LTAIBG), redireccionándole hacia el sitio concreto donde se encuentra la publicación de la información.

Por tanto, en el supuesto que ha dado lugar a la presente reclamación si las actas que están en esta fecha publicadas en la página web municipal se corresponden con las solicitadas con el reclamante, se daría satisfacción a su derecho resolviendo la petición de aquel de forma estimatoria e indicando al mismo el sitio concreto donde puede acceder a la citada documentación.

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 la denegación presunta de una solicitud de información pública presentada por XXX al Ayuntamiento de Antigüedad (Palencia)

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, **respecto a la información solicitada que ya se encuentre publicada el Ayuntamiento de Antigüedad debe indicar al solicitante cómo puede acceder a ella; si aún no se encontrase publicada, se debe remitir la misma por correo electrónico.**

Tercero.- Notificar esta Resolución al autor de la reclamación y al Ayuntamiento de Antigüedad.

Cuarta.- 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.m LJCA).

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

Fdo.: Javier Amoedo Conde