



Resolución 36/2020, de 7 de abril, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-342/2019 / reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por XXX en representación de la Asociación de XXX ante el Ayuntamiento de Ponferrada

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 20 de noviembre de 2019, tuvo registro de entrada en el Registro del Ayuntamiento de Ponferrada una solicitud de información pública dirigida por XXX, dirigida a la citada Entidad local. En el "solicito" de esta petición se exponía lo siguiente:

"Expedientes tramitados o en tramitación por el Ayuntamiento de Ponferrada de conformidad con el artículo 19.2 de la Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León y artículo 47 y 313 del Decreto 23/2004 Reglamento de Urbanismo de Castilla y León y concordantes de aplicación de solicitudes de autorización de uso excepcional provisional en suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable con emplazamiento en el término municipal de Ponferrada, desde el 19 de octubre de 2014 hasta la fecha actual, así copia de las resoluciones expresamente reseñadas:

1.- En relación con expedientes tramitados y resueltos de solicitudes de autorización de uso provisional:

a) Se informe del número de Expediente municipal, solicitante, sector de suelo, finca catastral y finca registral afectada, uso propuesto y autorizado, informes técnicos y jurídicos existentes y condiciones fijadas, remitiendo copia del acuerdo adoptado por órgano competente del Ayuntamiento de Ponferrada aprobando la autorización de uso provisional o la denegación.

b) Se informe cuál es el plazo de ejercicio concreto y limitado (vigencia) de cada una de las autorizaciones de uso provisional otorgadas por el Ayuntamiento de Ponferrada, señalando si el citado plazo ha transcurrido a la fecha del presente escrito desde su otorgamiento.

c) Se informe el plazo de cumplimiento de deberes urbanísticos de cada sector de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable en el que se haya otorgado autorizaciones de uso provisional por el Ayuntamiento de Ponferrada (art. 49 Decreto 22/2004 Reglamento de Urbanismo de Castilla y León) señalando:



c1) *Si se han realizado por la propiedad actuaciones de gestión urbanística para el desarrollo del sector, especificando fecha, descripción y estado actuales;*

c2) *Fecha de vencimiento del plazo de cumplimiento de deberes urbanísticos, señalando si dicho plazo ya se ha cumplido;*

c3) *Si se han solicitado prórrogas por incumplimiento de plazos, se indique fecha de solicitud y plazo de duración otorgado (art. 50 Decreto 22/2004 Reglamento de Urbanismo de Castilla y León) adjuntando copia de la resolución adoptada;*

d) *Se informe, en relación con los expedientes tramitados y resueltos de solicitudes de autorización de uso provisional otorgados, de los números de Expediente municipal de licencia de obra o declaración responsable, así como de licencia ambiental o comunicación ambiental relativos a los usos provisionales en las parcelas en las que se ubican dichos usos, remitiendo copia del acuerdo por órgano competente del Ayuntamiento de Ponferrada aprobando o denegando las mismas.*

2. En relación con expedientes en tramitación no resueltos de usos provisionales

Se informe del número de Expediente municipal de solicitud de uso provisional, solicitante, sector de suelo, finca catastral y finca registral afectada uso propuesto y autorizado, informes técnicos y jurídicos existentes, condiciones fijadas y estado actual de tramitación.

Se informe del número de Expediente municipal de licencia de obra y declaración responsable, así como de licencia ambiental o comunicación ambiental relativos a los usos provisionales en tramitación en las parcelas en las que se ubican los usos provisionales solicitados.”

Segundo.- Con fecha 26/12/2019, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por XXX, frente a la denegación presunta de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.

Tercero.- Posteriormente y con fecha 28 de enero, tiene entrada en la Comisión de Transparencia nuevo escrito de XXX en el que manifiesta que el Ayuntamiento de Ponferrada ha dado respuesta a su solicitud si bien no se le reconoce de facto el acceso a la información solicitada. Además en el referido escrito se designa como representante a XXX.

Cuarto.- Recibida la reclamación anterior nos dirigimos al Ayuntamiento de Ponferrada poniendo de manifiesto la recepción de la misma y solicitando que nos informase sobre la actuación que había dado lugar a la citada reclamación.



Con fecha 10 de marzo de 2020, se recibió la contestación del Ayuntamiento de Ponferrada a nuestra solicitud de informe. En ella se ponían de manifiesto las actuaciones seguidas (con copia de las mismas) y se ponía indicaba lo siguiente:

“Dado que la solicitud incluye Acceso a Expedientes objeto de información pública incluidos en el ámbito de aplicación del artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno establece (sic) que se entiende por información pública 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, así como solicitudes de información administrativa sobre normativa aplicable que no sean objeto de información pública que requieren una acción previa de reelaboración, se optó por dar acceso a los expedientes, donde figuran los datos solicitados, a efectos de que mediante su consulta, se pueda dar respuesta a sus pretensiones de información.

No consta que los expedientes hayan sido consultados en las dependencias municipales.”

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, 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 se trata de quien realizó la solicitud de acceso a la información pública y en la representación invocada.

Cuarto.- La reclamación ha sido presentada dentro del plazo establecido para ello 24.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Quinto.- Comenzando con el análisis materia de la actuación administrativa impugnada, nos encontramos ante la impugnación de una resolución expresa donde presuntamente se concede acceso a la información pública al solicitante. Este acceso se concede mediante la remisión de un listado completo de los expedientes (con los datos personales de los promoventes sin disociación alguna), y ofreciendo la posibilidad de consulta directa en el Ayuntamiento de Ponferrada.

Sexto.- Procede señalar que el objeto de la solicitud presentada en su día por la antes identificada puede ser calificado, cuando menos parcialmente, 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*".

Así pues en este sentido no es posible denegar el acceso a la información solicitada.

Séptimo.- Por otra parte hemos observado la remisión de un listado con datos personales de particulares. Así, en el presente supuesto el Ayuntamiento de Ponferrada



podía haber dado acceso a los meritados expedientes previa disociación de los datos en los términos expuestos en el artículo 15.4 de la LTAIBG: *No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas*".

Por tanto, si en los documentos integrantes de los expedientes cuyo acceso se ha solicitado constaban datos personales, el acceso debe realizarse previa disociación de los mismos.

Ahora bien, cabe plantearse qué se entiende por "datos disociados". Al significado y alcance del procedimiento de disociación de datos se ha referido la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, entre otras, en sus Sentencias de 8 de marzo de 2002 (rec. 948/2000), y de 3 de marzo de 2014 (rec. 549/2012). En el fundamento de derecho quinto de la primera de ellas se afirmaba lo siguiente:

"(...) se considera identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un número de identificación o uno o varios elementos específicos características de su identidad física, fisiológica, psíquica, económica, cultural o social. No hay datos de carácter personal, y por tanto no es posible aplicar la Ley de Protección de Datos a los llamados «datos disociados».

(...)

Procedimiento de disociación que consiste en eliminar la conexión entre el dato y la persona, en «despersonalizar» el dato, actuando como barrera que impide la identificación y entrañando en definitiva un elemento protector de la intimidad o privacidad del afectado. Sin embargo, y para que exista dato de carácter personal (en contraposición con dato disociado) no es imprescindible una plena coincidencia entre el dato y una persona concreta, sino que es suficiente con que tal identificación pueda efectuarse sin esfuerzos desproporcionados (...)".

En todo caso, cuando la disociación señalada no pudiera llevarse a cabo, esta circunstancia no conduciría de forma automática a la denegación del acceso, sino que, por el contrario, lo que procedería sería realizar la ponderación a la que se refiere el artículo 15.3 de la LTAIBG, para lo cual se debería conceder al afectado por la información un plazo de quince días para que pueda realizar las alegaciones oportunas, informando al solicitante de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación (artículo 19.3 de la LTAIBG). **Pero en todo caso lo que no procede en modo alguno es la comunicación de un listado con datos personales en la forma en que se ha llevado a cabo por parte del Ayuntamiento de Ponferrada.**

Octavo.- Así las cosas y a la vista de las manifestaciones de ese Ayuntamiento en el que se hace constar la puesta a disposición de los expedientes a la solicitante en la sede municipal, ante una eventual necesidad de reelaboración, conviene realizar las siguientes precisiones.

En primer lugar y con el fin de definir el concepto reelaboración hemos de acudir a lo dispuesto en la propia LTAIBG y en la doctrina del Consejo Nacional de Transparencia y Buen Gobierno. El artículo 18.1. c) de la Ley recoge como causa de inadmisión la necesidad de reelaboración. Por tanto no procede conceder el acceso a los expedientes mediante la consulta personal porque eventualmente sea necesaria la reelaboración. Ante la concurrencia de esta necesidad, debería haberse inadmitido la petición mediante resolución motivada.

Por otra parte, en el expediente ha quedado claro que la solicitante designó la forma de acceso a la información pública. En el escrito inicial se expresa con meridiana claridad en el punto segundo: *“Que de conformidad con el artículo 17.2.d) y artículo 22.1 de la LTAIBG solicito que el acceso a la información pública descrita en el expositivo primero se realice a través de la expedición de copias de la información solicitada, que será remitida a la dirección del solicitante: Avda. De los Escritos nº6, 24404 Ponferrada”*. En este sentido la propia LTAIBG en su artículo 22.1 dispone como preferente el acceso electrónico **salvo que el interesado haya designado otro medio como en el presente caso ocurre**. En consecuencia no resulta adecuado que la Administración municipal haya restringido el derecho de la solicitante ofreciendo como única posibilidad la consulta personal de los expedientes (con las salvedades antes indicadas sobre todo en materia de protección de datos). En todo caso, lo que sí podía haber expresado el Ayuntamiento es la necesidad de abonar las correspondientes tasas por la realización de las copias. El apartado 4 del citado artículo 22 de la LTAIBG y sin perjuicio del principio general de gratuidad del acceso a la información, dispone que la expedición de copias puede dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, o, en su caso, conforme a la normativa autonómica o local que resulte aplicable.

Noveno.- Cuestión distinta es la posibilidad, que debe valorar adecuadamente el Ayuntamiento de Ponferrada, de inadmitir la solicitud si estima que la información solicitada puede ser abusiva a la vista del volumen de la misma (desde octubre de 2014 hasta la fecha de las solicitudes).

El 18. 1 e) de la LTAIBG, precepto de conformidad con el cual *“se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”*.

Sobre esta cuestión, procede comenzar señalando que, en relación con la aplicación general de las causas de inadmisión que se enumeran en el artículo 18 de la



LTAIBG, el Tribunal Supremo ha puesto de manifiesto, en su Sentencia núm. 1547/2017, de 16 de octubre, lo siguiente:

“Cuarto.- Cualquier pronunciamiento sobre las causas de inadmisión que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013.

Resultan por ello enteramente acertadas las consideraciones que se exponen en el fundamento jurídico tercero de la sentencia del Juzgado Central n.º 6 cuando señala que: en la Ley 19/2013 queda reconocido el derecho de acceso a la información pública como auténtico derecho público subjetivo, al establecer que «Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley» (Artículo 12); que la Exposición de Motivos de la Ley configura de forma amplia este derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud; que este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información - derivado de lo dispuesto en la Constitución Española- o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.

Esta formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1 (...).”

A mayor abundamiento Concretamente debemos indicar que en el Criterio Interpretativo CI/003/2016, de 14 de julio, emitido por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, se señaló lo siguiente a los efectos que aquí nos interesan: *“(...) hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:*

- A) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho y,*
- B) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.*

1. Así, una solicitud puede entenderse abusiva cuando se encuentre en alguno de



los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:

-Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, estos es «Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales de ejercicio de un derecho».

-Cuando, de ser atendida, requiera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.

-Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.

-Cuando sea contraria a las normas, las costumbre o la buena fe.

2. Se considerará que la solicitud está justificada con la finalidad de la Ley cuando se fundamenta en el interés legítimo de:

-Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos.

-Conocer cómo se toman las decisiones públicas

-Conocer cómo se manejan los fondos públicos

-Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas.

Consecuentemente, no estará justificada con la finalidad de la Ley cuando:

- No pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.

- Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIBG.

- Cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa”.

En atención a lo expuesto, se enuncian en el citado Criterio Interpretativo las siguientes conclusiones:

“a) La LTAIBG permite invocar los conceptos de solicitud repetitiva o abusiva para calificar una determinada solicitud de acceso a la información.

b) Las Administraciones y Entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la



Ley deben tener en cuenta que las causas de inadmisión deben aplicarse de manera restrictiva y, cuando sean aplicables, habrán de expresar los motivos que lo justifiquen.

c) En todo caso, la concurrencia de las causas de inadmisión a que se refiere este criterio interpretativo requiere en ambos casos la concurrencia de dos requisitos (...) En el caso de la solicitud abusiva, ésta debe no solo ser cualitativamente abusiva sino además no estar justificada con la finalidad de la Ley.

d) Las Administraciones y Entidades Públicas obligadas por la LTAIBG que apliquen las causas de inadmisión a que se refiere este criterio deben hacerlo de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos, y así deben justificarlo convenientemente”.

Como ya se ha indicado por esta Comisión de Transparencia en anteriores ocasiones (entre otras, Resolución 160/2018, de 30 de agosto, adoptada en el expediente CT- 0140/2018), el CTBG (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”.

Pues bien, en el presente supuesto la Administración municipal no ha considerado tal circunstancia pero podría concurrir, y esa cuestión únicamente puede

valorarla el órgano administrativo, a la vista del número de expedientes que se citan en la documentación remitida, si bien depende del volumen de cada uno de ellos, así como de la doctrina relativa al carácter abusivo de las solicitudes de información de que se ha hecho mérito.

Por otra parte, estas circunstancias únicamente pueden considerarse por el órgano competente como parte de una resolución motivada.

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 parcialmente la reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por XXX ante el Ayuntamiento de Ponferrada.

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución debe emitirse resolución expresa estimando la petición de acceso de la información emitiendo copia de los expedientes solicitados previa disociación de los datos personales y remitiendo la misma en la forma solicitada, previa exacción de las tasas correspondientes; o en caso, de considerarse que concurre cualquier causa de inadmisión en los términos antedichos, emitiendo resolución motivada a tal efecto.

Tercero.- Notificar esta Resolución a XXX en calidad de representante de la autora de la reclamación y al Ayuntamiento de Ponferrada.

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. Frente a la misma, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de León que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN
Tomás Quintana López