



Resolución 149/2022, de 6 de septiembre, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-437/2021 / reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante el Ayuntamiento de Hontoria de la Cantera (Burgos)

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 13 de julio de 2020, tuvo entrada en el Registro del Ayuntamiento de Hontoria de la Cantera (Burgos) una solicitud de información pública dirigida por D. XXX a la citada Entidad Local. El objeto de la petición se formuló en los siguientes términos:

“Examinar dicha cuenta general para el jueves próximo 16/07/2020, con todos sus documentos inherentes y en el lugar adecuado que Ud. determine”. (Se refería a la cuenta general del año 2018)

Personado el interesado en el Ayuntamiento, se le entregó documentación sobre la información solicitada (facturas, recibos, extractos bancarios y actas de arqueo) pero faltaba el Acta de la Comisión Especial de Cuentas.

Posteriormente y tras una nueva personación del Sr. XXX el día 23 de julio, se le indicaron ciertos documentos, si bien se le comunicó verbalmente, como ya había ocurrido el día 16, que no existía obligación de entrega puesto que se trataba de un acto de trámite de inicio del período de exposición pública.

Segundo.- Con fecha 16 de noviembre de 2021, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D. XXX, frente a la denegación presunta de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.



Tercero.- Una vez recibida la reclamación nos dirigimos al Ayuntamiento de Hontoria de la Cantera poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que nos informase sobre la presunta ausencia de respuesta que había dado lugar a la citada impugnación.

Con fecha 8 de marzo de 2022, se recibió la contestación del Ayuntamiento de Hontoria de la Cantera a nuestra solicitud de informe donde se hacía constar lo siguiente:

“Primeramente indicarle que este Ayuntamiento no le ha denegado el acceso a toda la documentación que solicita, en este y en otros asuntos.

En cuanto al acta de la Comisión Especial de Cuentas a que alude en su escrito, indicarle que no se le entregó porque el informe que emite la Comisión Especial de Cuentas, se adopta para la iniciación del expediente, en un mero trámite de inicio del período de la exposición pública”.

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 (en adelante, 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 (en adelante, CTBG), 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 adelante, LPAC).



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 del solicitante de acceso a la información pública.

Cuarto.- La reclamación ha sido presentada frente a la falta de resolución expresa de la solicitud de información pública de fecha 13 de julio de 2020, referida en el expositivo primero de los antecedentes de esta Resolución. Si bien con posterioridad a la presentación de esta solicitud, su autor accedió a una parte de la información por él pedida, lo cierto es que aquella no ha sido objeto de una resolución expresa por parte del Ayuntamiento de Hontoria de la Cantera.

La desestimación presunta objeto de esta reclamación se ha producido al haber transcurrido, ahora, más de veinticinco meses desde la presentación de la solicitud de información sin que, como hemos expuesto en los antecedentes de hecho, conste su resolución expresa y sin que se haya accedido a toda la información solicitada. 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, es, en principio, de un mes a contar desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo. No obstante, en relación con esta cuestión formal compartimos el criterio manifestado por el CTBG en su Criterio Interpretativo CI/001/2016, 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 LPAC relativas a la interposición de los recursos de alzada y de reposición se concluye que “... *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*”. Esta conclusión la hacemos extensible a las reclamaciones que se presentan ante esta Comisión de Transparencia frente a las desestimaciones presuntas de solicitudes de acceso a información pública.

Quinto.- Comenzando con el análisis material de la actuación administrativa impugnada hemos de verificar si la información solicitada tiene la naturaleza de información pública a tenor de lo dispuesto en el artículo 13 de la LTAIBG, que la define 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*”.

Por consiguiente, el acta concreta solicitada y a la que no se ha accedido tiene la condición de información pública.

Se argumenta por parte del Ayuntamiento de Hontoria de Cantera el carácter instrumental o de trámite de la citada acta, indicando que en esta se recoge un mero trámite del inicio del período de exposición pública.

El motivo alegado para denegar el acceso al acta en cuestión se podría reconducir hacia la causa de inadmisión de las solicitudes de acceso a información pública recogida en la letra b) del artículo 18.1 de la LTAIBG, donde se hace referencia a “*información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas*”. Este parece ser el argumento que mantiene el Ayuntamiento, si bien, como se ha indicado, no se ha incluido como motivación de una resolución expresa denegatoria del acceso al acta.

En cualquier caso, en relación con la aplicación general de los límites y de las causas de inadmisión recogidas en los artículos 14 y 18 de la LTAIBG, respectivamente, el Tribunal Supremo puso 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 (...)”.

Esta interpretación “estricta, cuando no restrictiva” de las limitaciones al derecho de acceso a la información pública, ha sido de nuevo mantenida por el Tribunal Supremo en sus posteriores Sentencias núm. 1768/2019, de 16 de diciembre, núm. 306/2020, de 3 de marzo, y núm. 748/2020, de 11 de junio.

Más en concreto, la interpretación de la causa de inadmisión de las solicitudes de información que tengan carácter auxiliar o de apoyo recogida en el art. 18.1 b) LTAIBG ha sido objeto de un criterio interpretativo (CI/006/2015, de 12 de noviembre) por el CTBG con fecha 12 de noviembre de 2015, en virtud del cual se ha de interpretar y aplicar la mencionada causa de inadmisión en los siguientes términos:

“(...) - En segundo lugar, y teniendo en cuenta la redacción del artículo 18.1.b), cabe concluir que es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá, de forma motivada y concreta invocar una aplicación de la causa de exclusión, siendo la enumeración referida a «notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos»



una mera ejemplificación que, en ningún caso, afecta a todos los conceptos enumerados sino a aquellos que tengan la condición principal de auxiliar o de apoyo. Así pues, concluimos que es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que se denomine como una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b), de la Ley 19/2013.

- En tercer lugar, este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

- 1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.*
- 2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.*
- 3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.*
- 4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.*
- 5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.*

- Por último, debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo.”

Como se indica en la conclusión de este Criterio Interpretativo, las causas de inadmisión que señala la LTAIBG, en su artículo 18, habrán de interpretarse a la luz de lo expresado en el Preámbulo de la propia Ley, en el cual se señala que “solo cuando la acción de los responsables públicos se someta a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podemos hablar del inicio de un proceso en que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos”, razón por la cual deberán ser interpretadas de forma restrictiva y su aplicación habrá de ser siempre



debida y convenientemente motivada. Por su parte, respecto a esta concreta causa de inadmisión *“es el contenido y no la denominación del documento lo determinante para la aplicación de la causa de inadmisión incluida en el artículo 18.1 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre”*.

Sexto.- La Comisión Especial de Cuentas es un órgano complementario de los entes locales a tenor de lo dispuesto en el artículo 119.1.a) del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, que ha de existir de forma preceptiva (artículo 127 del mismo texto legal y artículo 116 de la Ley 7/1985, de 2 de abril) y que debe acomodar su funcionamiento al de las llamadas Comisiones Informativas.

Pues bien, una acta de la sesión de esta Comisión como la que aquí se solicita no tiene, en principio, la condición de información auxiliar o de apoyo en los términos señalados en el artículo 18.1 b) de la LTAIBG, de acuerdo con lo señalado en el expositivo anterior.

No obstante, procede reiterar que la inadmisión de la solicitud cuya desestimación presunta aquí se impugna debería haberse adecuado, en cualquier caso, a lo dispuesto en el artículo 18 de la LAITBG mediante la emisión de una resolución motivada, extremo este que no se ha producido.

Por todo ello, resulta procedente proporcionar la información solicitada y que hasta la fecha no se ha facilitado al solicitante.

Séptimo.- El artículo 22.1 de la LTAIBG establece lo siguiente:

“El acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio. Cuando no pueda darse el acceso en el momento de la notificación de la resolución deberá otorgarse, en cualquier caso, en un plazo no superior a diez días”.

Asimismo, el artículo 22.4 de la misma Ley dispone lo que a continuación se señala:

“El acceso a la información será gratuito. No obstante, la expedición de copias o la transposición de la información a un formato diferente al original podrá 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”.



Así las cosas y puesto que el solicitante ha aportado una dirección de correo postal, es a esta a la que ha de dirigirse la información pública solicitada previa exacción, en su caso, de la tasa correspondiente.

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 falta de acceso a una información pública solicitada por D. XXX ante el Ayuntamiento de Hontoria de la Cantera (Burgos).

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución ha de darse acceso al solicitante al Acta de la sesión de la Comisión Especial de Cuentas del año 2018 pedida por el ante nosotros reclamante.

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

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 esta, 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