



Resolución 464/2023, de 30 de noviembre, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-317/2023 / reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante el Ayuntamiento de Villamanín (León)

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 27 de julio de 2023, D. XXX presentó una solicitud de información pública dirigida al Ayuntamiento de Villamanín (León), para obtener, en relación con un expediente disciplinario incoado por el Ayuntamiento frente al solicitante cuya apertura se le notificó el 28 de abril de 2012, lo siguiente:

“...copia de todo el expediente disciplinario, copia de todas las actuaciones, y acceso al mismo”.

Segundo.- Con fecha 29 de agosto de 2023, 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 esta reclamación, esta Comisión de Transparencia se dirigió al Ayuntamiento de Villamanín poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que informase sobre la presunta ausencia de respuesta que había dado lugar a la citada impugnación.

Con fecha 17 de noviembre de 2023, se recibió la contestación del Ayuntamiento de Villamanín a la solicitud de informe en los siguientes términos:

“Habiéndose recibido en este Ayuntamiento, escrito de 7 de noviembre de 2023, en el que se nos solicita le informemos acerca de la presunta ausencia de respuesta de este Ayuntamiento al reclamante, procedemos a poner en su



conocimiento que dicha persona, anterior Secretario interino de éste Ayuntamiento, ha remitido numerosas solicitudes de información, habiendo sido contestado y, en concreto, sobre las que figuran en la documentación que se acompaña, se informa que le fueron remitidas sendas contestaciones los días 28 de septiembre de 2023 y 3 de octubre de 2023. Se adjunta copia de las mismas.

Igualmente pongo en su conocimiento que el Ayuntamiento de Villamanín, en la actualidad, únicamente dispone para las tareas administrativas de la persona que ocupa la plaza de Secretaría-Intervención de manera interina, por lo que puede haber cierto retraso en la tramitación de las solicitudes que se formulan al presente Ayuntamiento derivado de la escasa plantilla de personal actualmente existente, si bien se está en vías de solucionar dicha situación”.

Junto a dicho informe se acompaña, entre otra documentación, el escrito del Ayuntamiento de Villamanín de fecha 27 de septiembre de 2023 dirigido al interesado en el que se le indicaba:

“Vista la solicitud formulada por D. XXX, con entrada en el Registro de éste Ayuntamiento de Villamanín el día 27 de julio de 2023, conteniendo Instancia General solicitando el acceso a expediente disciplinario para el ejercicio de acciones civiles y penales contra D. XXX.

Teniendo en cuenta que las actuaciones correspondientes a dicho Expediente Disciplinario le fueron ya notificadas durante el desarrollo del mismo, ha tenido conocimiento del mismo, no amparando la Ley la expedición de continuas copias sobre el mismo Expediente.

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley 39/2015, teniendo en cuenta que el citado expediente, como usted indica en su escrito, debe entenderse como caducado, el mismo se encuentra cerrado, por lo que no tiene la condición de interesado en el mismo al no existir ya expediente disciplinario abierto contra usted, por lo que, teniendo en cuenta la jurisprudencia que es de aplicación, procede inadmitir su solicitud.

Vista la legislación de aplicación, por la presente,

R E S U E L V O

Inadmitir la solicitud en lo que respecta al acceso a expediente disciplinario incoado al solicitante para el ejercicio de acciones civiles y penales contra XXX”.



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 LTAIBG 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 su autor es la misma persona que presentó la solicitud de información pública que dio lugar a esta impugnación.

Cuarto.- Por lo que respecta al tiempo y forma de presentación de la reclamación, hay que tener en consideración lo dispuesto en el artículo 24.2 de la LTAIBG, según el cual:

“La reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo”.

Por otro lado, el artículo 20.1 de la LTAIBG establece:

“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.

Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo haga necesario y previa notificación al solicitante”.

En este supuesto concreto, la reclamación fue registrada ante esta Comisión de Transparencia el 29 de agosto de 2023, después de que la solicitud de información pública fuera realizada a través de un escrito presentado el 27 de julio de 2023. Por tanto, la reclamación ha sido formulada dentro del plazo establecido al efecto.

Quinto.- En cuanto a la cuestión de fondo de la reclamación formulada, hay que partir de que el artículo 13 de la LTAIBG 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 el presente caso, nos encontramos ante un expediente disciplinario incoado por el Alcalde de Villamanán, con relación a hechos que habría cometido el solicitante de la información pública, se entiende que en el ámbito de la relación de prestación de servicios (sujeción especial) de este al Ayuntamiento.

Con todo, aunque el derecho de acceso a la información pública no es un derecho ilimitado o absoluto, en el sentido de que garantice el acceso a toda la información pública en cualquier materia a cualquier persona, los posibles límites o causas de inadmisión son los previstos en los artículos 14, 15 y 18 de la LTAIBG.



Respecto a la información pública solicitada en el sentido antes indicado, no se observa que pueda concurrir 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 por sí misma una vulneración de los límites contemplados en el artículo 14 de la LTAIBG.

En efecto, ante la respuesta dada por el Ayuntamiento de Villamanín a esta Comisión de Transparencia, no podemos apreciar la posible concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e), relativa a las solicitudes “*Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de esta Ley*”, puesto que, aunque dicho Ayuntamiento alega que al ahora reclamante le fueron notificadas todas las actuaciones del expediente disciplinario, ello no sería obstáculo para que, tras haber transcurrido un cierto periodo de tiempo desde que se llevaron a cabo dichas actuaciones, el reclamante pueda tener un legítimo interés en obtener una copia del expediente completo.

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 (...)”.

Más en concreto, en relación con la causa de inadmisión relativa al carácter abusivo no justificado con la finalidad de la LTAIBG, 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 y Resolución 191/2019, de 17 de diciembre, adoptada en el expediente CT-0296/2018, 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 supuesto que ha dado lugar a la presente reclamación, esta Comisión de Transparencia no considera que, en principio, concurra ninguna de las circunstancias que permitirían calificar como abusiva, en los términos antes descritos, la solicitud presentada. Como ya se ha indicado, parece haber transcurrido un cierto periodo de tiempo desde que las actuaciones del expediente sancionador cuya copia se solicita tuvieron lugar, y no consta que se hayan producido peticiones reiteradas que, en lugar de estar dirigidas a conocer el contenido del expediente, pudieran estar orientadas a causar cualquier tipo de perjuicio. Por otro lado, tampoco se aprecia la existencia de una dificultad desproporcionada para la localización del expediente y para poder facilitar el acceso al contenido del mismo por parte del Ayuntamiento.

Por otro lado, que haya caducado el expediente y que hayan prescrito las posibles irregularidades que dieron lugar a su incoación, así como que se haya archivado aquel, tampoco son motivos para limitar el acceso a quien tuvo la condición de interesado en el citado expediente.

A tal efecto, además de lo previsto en la LTAIBG, el artículo 53.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, reconoce el derecho a los interesados en un procedimiento administrativo a “*acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos*”. Y, aunque pueda interpretarse que dicho derecho se contempla con relación a expedientes no concluidos, tratándose de expedientes cerrados, a quien fuera interesado en los mismos también se le deberá reconocer, al menos, el mismo derecho que a cualquier otro particular a acceder a lo que constituye información pública.



En cuanto al posible límite sobre la protección de datos personales previsto en el artículo 15 de la LTAIBG, hay que tener en cuenta que es la conducta del propio solicitante del expediente sancionador la que dio lugar a su apertura, por lo que carece de sentido el consentimiento expreso del afectado o el amparo de una norma legal para permitir el acceso a datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen amonestación pública al infractor según lo previsto en el párrafo segundo del punto 1 de dicho precepto. En este caso, el supuesto infractor se identifica con el solicitante de la información pública, y, respecto a los datos de carácter personal de terceros, si los hubiere, procedería aplicar lo previsto en el artículo 15.4 de la misma Ley sobre la disociación de tales datos, de modo que se impida la identificación de las personas concernidas.

Sexto.- El artículo 22.1 de la LTAIBG establece que:

“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 que:

“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”.

En consecuencia, el precepto señalado establece como preferente el acceso a la información por vía electrónica, salvo que el solicitante señale expresamente otro medio, y prevé, de forma específica, la posibilidad de que tal acceso se produzca a través de la expedición de copias, sin perjuicio de que la misma se realice, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.4 de la LTAIBG, previa disociación de los datos de carácter personal que, en su caso, aparezcan en los documentos, y pueda dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la normativa aplicable.

En el caso que aquí nos ocupa, la solicitud de acceso a la información pública contiene una dirección postal y una dirección de correo electrónico, por lo que, para atender dicha solicitud, habría de remitirse por alguna de esas vías la copia del expediente solicitado.



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 de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante el Ayuntamiento de Villamanín (León).

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, el Ayuntamiento de Villamanín, en virtud de la correspondiente resolución, debe facilitar al reclamante una copia del expediente disciplinario dirigido contra este, cuya apertura le fue notificada el 28 de abril de 2012, previa disociación de los datos de carácter personal ajenos al reclamante.

Tercero.- Notificar esta Resolución a D. XXX, como autor de la reclamación, y al Ayuntamiento de Villamanín.

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. 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