



Resolución 94/2025, de 4 de abril, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: Expediente CT-233/2024 / Reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante el Ayuntamiento de Peralejos de Abajo (Salamanca)

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 12 de febrero de 2024, D. XXX presentó una solicitud de información pública dirigida al Ayuntamiento de Peralejos de Abajo (Salamanca). El objeto de la petición, relativa a los pastos comunales adjudicados por el Ayuntamiento, se concretó en los siguientes términos:

- “- Superficie de los lotes.*
- Parcelas que conforman los lotes.*
- Adjudicatarios de cada lote”.*

Hasta la fecha, no consta que la solicitud indicada haya sido resuelta expresamente.

Segundo.- Con fecha 10 de mayo de 2024, 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 Peralejos de Abajo poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que informase sobre la presunta ausencia de respuesta que había dado lugar a la citada impugnación.

A través de certificación del servicio de Dirección Electrónica Habilitada Única (DEHÚ), consta que el Ayuntamiento de Peralejos de Abajo accedió al contenido de la notificación por comparecencia en sede electrónica el mismo 14 de agosto de 2024.



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 Peralejos de Abajo, 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 (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 la 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 10 de mayo de 2024, después de que la solicitud de información pública fuera realizada a través de un escrito presentado el 12 de febrero de 2024.

En todo caso, la presentación de reclamaciones frente a las desestimaciones presuntas de las solicitudes de acceso a información pública no se encuentra sujeta a plazo, de conformidad con lo previsto en los artículos 20.1, 20.4 y 24.2 de la LTAIBG, así como de acuerdo con la postura mantenida por el CTBG al respecto, expresada en su



Criterio Interpretativo CI/001/2016, de 17 de febrero de 2016, a partir 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 administrativos.

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 caso que nos ocupa, la información solicitada se refiere a los pastos comunales adjudicados por el Ayuntamiento de Peralejos de Abajo (superficie de los lotes, parcelas que conforman los lotes y adjudicatarios de cada lote), cuyo aprovechamiento corresponde a los vecinos conforme a lo previsto en el 18.1.c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. Se trata, por lo tanto, de información pública a los efectos del artículo 13 de la LTAIBG.

En todo caso, habiéndose calificado el objeto de la petición que nos ocupa como información pública y determinada, resultando, por tanto, de aplicación la LTAIBG a la tramitación y resolución de la solicitud, debemos poner de manifiesto que, como señala el Tribunal Supremo en su Sentencia núm. 670/2022, de 2 de junio (rec. 4116/2020) *“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, sino que está sometido a límites que se desarrollan en el articulado de la LTAIBG”*.

Estos límites son los enunciados en los artículos 14 y 15 de la LTAIBG (este último precepto relativo al límite derivado de la normativa de protección de datos), a los que cabe añadir las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública recogidas en el artículo 18.1 de la misma Ley como posible fundamento de una denegación de información pública. A la hora de aplicar unos y otros se debe tener en cuenta que, de acuerdo con la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, Sentencia núm. 1547/2017, de 16 de octubre, rec. 75/2017; Sentencia núm. 1768/2019, de 16 de diciembre, rec. 316/2018; Sentencia núm. 306/2020, de 3 de marzo, rec. 600/2018; y Sentencia núm. 748/2020, de 11 de junio, rec. 577/2019), las limitaciones al derecho de acceso han de ser interpretadas de forma *“estricta, cuando no restrictiva”*.

En el caso que nos ocupa, aunque no plantea ninguna duda el derecho de acceso del ahora reclamante a los datos relativos a la superficie de los lotes de los pastos comunales adjudicados por el Ayuntamiento de Peralejos de Abajo y a los de las parcelas que conforman dichos lotes, en cuanto a la identificación de los adjudicatarios de los lotes cabe plantearse si es procedente o no conceder esta información concreta, considerando el



derecho a la protección de datos personales de las personas físicas afectadas, a la vista de lo dispuesto en este ámbito en el artículo 15 de la LTAIBG.

Al respecto, el CTBG y la Agencia Española de Protección de Datos (en adelante, 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 límites previstos en los artículos 14 y 15 de esta Ley (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. En caso afirmativo, valorar si los datos son o no datos especialmente protegidos en los términos del artículo 7 de la LOPD, esto es: a) Datos reveladores de la ideología, afiliación sindical, religión y creencias; b) Datos de carácter personal que hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual, y c) Datos de carácter personal relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas. Si contuviera datos de carácter personal especialmente protegidos, la información solo se podrá publicar o facilitar: (...)

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. Si los datos contenidos son exclusivamente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad, la información se publicará o facilitará con carácter general, salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales y otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación.

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 (...).”

(las referencias a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal deben entenderse realizadas ahora a la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales)



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 (...)”.

En el supuesto planteado en la presente reclamación la información solicitada contiene datos de carácter personal, identificativos de los adjudicatarios de los pastos comunales de Peralejos de Abajo, que no se encuentran especialmente protegidos, por lo que resulta aplicable el apartado 3 del citado artículo 15 de la LTAIBG, donde se establece (el subrayado es añadido):

“Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirige la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios:

- a) El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.*
- b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.*
- c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos.*
- d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.*



4. *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.*

5. *La normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso”.*

A partir de lo expuesto, cabe considerar que la mera identificación de los adjudicatarios de los lotes de los pastos comunales de Peralejos de Abajo carece, en principio, de la suficiente trascendencia como para afectar con cierta relevancia a la intimidad y seguridad de los interesados. Por ello, debe prevalecer el interés público en la divulgación de la información solicitada, en la medida que esta afecta al aprovechamiento de bienes comunales, sobre el derecho que pudieran invocar las personas afectadas a que no se conozca su identidad.

No obstante lo anterior, el artículo 19.3 de la LTAIBG señala lo siguiente:

“Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado 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”.

A tal efecto, la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 4.^a, de 18 de julio de 2018, argumenta lo que a continuación se indica:

“... Pero lo que resulta indudable es que si la resolución denegatoria que es objeto de reclamación ante el Consejo encuentra fundamento en el compromiso de intereses de terceros (como es el caso, aunque no sea su único fundamento), el trámite de audiencia a estos resulta insoslayable cuando se interpone una reclamación frente a la denegación de acceso a la información, y, desde luego, su exigencia no resulta enervada por el pretendido incumplimiento por el órgano requerido de información de su obligación de oír a los concernidos por la información solicitada” (fundamento de derecho cuarto).

Asimismo, la STS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 3.^a, de 8 de marzo de 2021, también señala (el subrayado es añadido):



“Aunque el trámite de audiencia regulado en los artículos 19.3 y 24.3 de la Ley de Transparencia aparece referido a dos momentos distintos y ante órganos diferentes, la finalidad perseguida en ambos casos es la misma: que las personas o entidades cuyos derechos o intereses puedan verse afectados por la información pública solicitada, y consecuentemente con la decisión que se adopte, puedan formular alegaciones.

Cuando en el procedimiento seguido ante el órgano administrativo no se ha dado trámite de audiencia a los interesados, si el Consejo de Transparencia tiene datos suficientes que permitan identificar a las personas o entidades cuyos derechos o intereses pudiesen verse afectados por la decisión que adopte, puede y debe concederles un trámite de audiencia, con el fin de poder ponderar si el acceso a la información lesiona o no sus derechos o intereses.

El trámite de audiencia ante el Consejo de Transparencia no se condiciona, por tanto, a que los interesados hayan sido oídos previamente en el procedimiento tramitado ante el órgano administrativo destinatario de la solicitud de información.

La intervención del Consejo de Transparencia en fase de reclamación cuando constate que el órgano administrativo omitió el trámite de audiencia a los afectados puede adoptar las siguientes decisiones:

- a) si los interesados están identificados o son fácilmente identificables, debe conceder un trámite de audiencia a los afectados y después adoptar la decisión de fondo ponderando los intereses en conflicto;*
- b) cuando desconozca la identidad de los afectados y no disponga de datos suficientes que le permitan una fácil identificación, puede ordenar la retroacción de actuaciones para que sea el órgano administrativo el que cumpla con el trámite de audiencia exigido por el art. 19.3 de la Ley de Transparencia”.*

(Fundamento de derecho cuarto)

En este caso, esta Comisión de Transparencia carece de datos que permitan la identificación de los adjudicatarios de los pastos comunales de Peralejos de Abajo, por lo que deben retrotraerse las actuaciones para que el Ayuntamiento al que se ha dirigido la solicitud de información pública conceda el trámite de audiencia a tales adjudicatarios, y, posteriormente, adoptar la resolución que corresponda en los términos ya indicados.

A modo de conclusión, la solicitud de información pública debe ser estimada, por lo que se debe facilitar al reclamante el acceso a la información solicitada sobre las superficies de los lotes de pastos comunales adjudicados, sobre las parcelas que conforman los lotes y sobre la identificación de los adjudicatarios de los pastos, salvo que, en este último casos, tras las alegaciones que puedan hacer los adjudicatarios de los



pastos, se evidencie la vulneración de un derecho que deba prevalecer sobre el interés público en la divulgación de la información.

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 (exclusión hecha de la identificación de los adjudicatarios puesto que esta, como hemos visto, es objeto de petición específica), 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 a efectos de notificaciones, por lo que, para atender dicha solicitud, habrá de remitirse a esa dirección la información.

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 D. XXX ante el Ayuntamiento de Peralejos de Abajo (Salamanca).



Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución se debe:

1. - Dar traslado de la solicitud de información pública a los terceros cuyos derechos o intereses pudieran resultar afectados por el acceso a la información solicitada (adjudicatarios de los pastos comunales de Peralejos de Abajo), para que, en el plazo de quince días, puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas; informándose a D. XXX de esta circunstancia, así como del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación.

2. - Una vez efectuado el trámite anterior, poner a disposición de D. XXX la información acerca de las superficies de los lotes de pastos comunales adjudicados por el Ayuntamiento de Peralejos de Abajo, las parcelas que los conforman y, salvo motivos de oposición que lo impidieran de acuerdo con los razonamientos contenidos en el fundamento de derecho quinto de esta Resolución, los adjudicatarios de tales lotes.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 22.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, el acceso a la información en la forma señalada debe tener lugar cuando haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso administrativo frente a esta Resolución sin que se haya formalizado o, en su caso, cuando este haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información.

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

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