

Resolución 72/2018, de 13 de abril, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-0021/2018/ reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por XXX ante el Ayuntamiento de Cobreros (Zamora)

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 11 de julio de 2017 tuvo registro de entrada (nº 500) una solicitud de información pública dirigida por XXX al Ayuntamiento de Cobreros.

En el “solicito” de esta petición se exponía lo siguiente:

“El Acuerdo del Pleno, Reglamento, Ordenanza municipal o análoga normativa, o cualquier acto por el cual se proceda al nombramiento y/o se haga entrega de las llaves de alguno de locales y edificios públicos que sean propiedad del Ayuntamiento de Cobreros, a personas físicas o jurídicas privadas que no tienen la condición de empleados de dicho Ayuntamiento (sic)”.

Hasta la fecha, la solicitud indicada no ha sido resuelta expresamente.

Segundo.- Con fecha 15 de enero de 2018, 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.- Recibida la reclamación, nos dirigimos al Ayuntamiento de Cobreros poniendo de manifiesto la recepción de la misma y solicitando que nos informase sobre la presunta ausencia de respuesta que había dado lugar a la citada reclamación.

Con fecha 13 de marzo de 2018, se recibió la contestación del Ayuntamiento de Cobreros a nuestra solicitud de informe, en la cual, por lo que se refiere al objeto de la reclamación, no hace alusión alguna a la existencia de un acuerdo plenario o de una normativa reguladora de la entrega de llaves de inmuebles de titularidad pública a personas privadas que no tienen la condición de empleados municipales y manifiesta que no dispone de Ordenanza que regule la cesión de los locales públicos, por lo que es costumbre, y así se viene haciendo desde hace muchos años, que las Asociaciones de vecinos utilicen los locales de cada uno de los Anejos para finalidades culturales.

Asimismo, se afirma que vista la cantidad de escritos presentados por el reclamante, parece deducirse, más que una voluntad de acceso a la información, una voluntad de paralizar la actividad municipal contestando a todos sus escritos.

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 la misma persona que presentó la solicitud de información.

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

Quinto.- El objeto de la reclamación es la desestimación presunta de la solicitud de información pública identificada en el antecedente primero, desestimación que ha tenido lugar al haber transcurrido, ahora, más de nueve meses desde la presentación, sin que conste su resolución expresa. En este sentido, el artículo 20.1 de la LTAIBG dispone lo siguiente:

*“La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el **plazo máximo de un mes** desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver”.*

En cuanto al sentido del silencio, el apartado cuarto del mismo precepto establece lo que se indica a continuación:

*“Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido **desestimada**”.*

Respecto al plazo para la formulación de la presente reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24.2 de la LTAIBG, era, en principio, de un mes a contar desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo. No obstante, con carácter general, respecto al plazo para reclamar frente a las desestimaciones presuntas de solicitudes de acceso a la información pública, compartimos el criterio manifestado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Criterio Interpretativo CI/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 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), relativas a la interposición de los recursos de alzada y de reposición, se concluye lo siguiente:

“... la presentación de una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno frente a la desestimación de una solicitud de acceso a la información por silencio no estará sujeta a plazo”.

Por tanto, por los mismos motivos, consideramos que tampoco se encuentran sujetas a plazo las reclamaciones que se presenten ante esta Comisión de Transparencia frente a las desestimaciones presuntas de solicitudes de acceso a información pública, como la que ha dado lugar a la presente reclamación.

Sexto.- Nos encontramos aquí ante la impugnación de una denegación presunta de la información solicitada en su día. Esta reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 23.1 de la LTAIBG y 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, antes citada tiene la consideración de “*sustitutiva de los recursos administrativos*”. Las reglas generales de validez y eficacia de tal sustitución son, según el citado precepto de la legislación básica de procedimiento administrativo, las siguientes: su conocimiento se encomienda a órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas y han de respetarse los principios, garantías y plazos que la Ley de Procedimiento Administrativo reconoce a los interesados y ciudadanos en todo procedimiento administrativo. De acuerdo con lo anterior, el artículo 24.3 de la LTAIBG prevé que la tramitación de la reclamación se ajustará a lo dispuesto en materia de recursos en la legislación de procedimiento administrativo. Como recuerda el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Criterio Interpretativo CI/001/2016, de 17 de febrero, se deben aplicar a este procedimiento de reclamación “*las reglas de interposición, la posibilidad de suspensión de la ejecución de la decisión impugnada, la audiencia a los interesados y la resolución*”.

A los efectos que aquí nos interesan, el artículo 119 LPAC señala que la resolución de un recurso “*estimaré en todo o en parte o desestimaré las pretensiones formuladas en el mismo o declarará su inadmisión*”, así como que “*el órgano que resuelva el recurso decidirá cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento*”.

Lo anterior, aplicado a la impugnación que aquí nos ocupa, implica que en la resolución de la misma esta Comisión de Transparencia no debe limitarse únicamente a instar al Ayuntamiento de Cobreros a que resuelva expresamente la solicitud presentada, poniendo fin así al incumplimiento de la obligación de resolver esta última en el que ha incurrido, sino que debe pronunciarse también sobre si procede o no la estimación de dicha solicitud y, en su caso, sobre cómo se debe proporcionar al solicitante la información pedida.

Séptimo.- Comenzando con el análisis material de la actuación administrativa impugnada, como premisa básica, procede reiterar que el art. 12 LTAIBG reconoce el derecho de **todas las personas** a acceder a la información pública de acuerdo con la definición de este concepto que se realiza en el artículo 13 de la misma Ley. 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*”.

Para el supuesto del procedimiento objeto de la reclamación, dado que tuvo su inicio con la solicitud de acceso a la información de fecha 11 de julio de 2017, resulta de aplicación la LTAIBG, norma que se aplica a toda información pública que se encuentre en poder de las distintas Administraciones públicas, en virtud de la previsión contenida en el artículo 13 d) LPAC, precepto que reconoce el siguiente derecho de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas:

“Al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 9/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico”.

Así pues, la solicitud de información pública objeto de la reclamación se rige ineludiblemente por la LTAIBG, sin que pueda resultar de aplicación prioritaria la LPAC ni ninguna otra legislación, salvo que se diera el caso de que la materia sobre la que verse la solicitud esté regulada por una normativa específica en materia de acceso de acuerdo con los términos establecidos en la Disposición Adicional Primera LTAIBG, circunstancia ésta que no concurre respecto al acceso a la obtención de la copia del Acuerdo plenario, Reglamento u Ordenanza municipales reguladores de la entrega de llaves de los locales y edificios públicos de propiedad municipal a personas físicas y jurídicas.

Octavo.- Determinada la aplicación de la LTAIBG a la solicitud de información pública presentada por XXX ante el Ayuntamiento de Cobrerros, debe recordarse que aquella Ley establece un procedimiento que da comienzo con la presentación de la correspondiente solicitud, la cual podrá ser inadmitida por alguna de las causas previstas en el artículo 18; continúa con la tramitación de la citada solicitud de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19 y finaliza con una resolución recurrible directamente ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa y potestativamente a través de la reclamación sustitutiva del recurso administrativo ante la Comisión de Transparencia de Castilla y León.

Pues bien, en el supuesto concreto objeto de la reclamación no se observa que concurra ninguna de las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública previstas en el artículo 18 de la LTAIBG, ni tampoco que proporcionar tal acceso suponga una vulneración de los límites contemplados en los artículos 14 y 15 de la LTAIBG, por lo cual la solicitud de acceso a la información pública presentada por XXX ante el Ayuntamiento de Cobrerros debe ser objeto de estimación, y ello, por cuanto el acceso viene referido a una información elaborada por un sujeto incluido en el ámbito de aplicación de la legislación de transparencia y en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

Con relación a lo expuesto, debe precisarse que es el Ayuntamiento, mediante la correspondiente resolución, quien debe dar traslado a XXX de la información requerida en su solicitud. A tenor de lo informado por el Ayuntamiento de Cobrerros, dada la carencia de normativa reguladora de la entrega de llaves de locales y edificios públicos de titularidad municipal a personas físicas o jurídicas privadas, la resolución consistirá en la mención expresa de inexistencia de la información requerida.

Noveno. Entendiendo que la solicitud de información no puede ser desestimada con base en lo establecido en la LTAIBG, ha de valorarse si la solicitud presentada tiene el carácter de compleja, abusiva (circunstancia aludida en el informe remitido por el Ayuntamiento de Cobrerros) o voluminosa, por cuanto en estos supuestos sí procedería inadmitir la solicitud.

Pues bien, examinada la solicitud de información inicial de fecha 11 de julio de 2017, tal solicitud no puede ser calificada de compleja, abusiva o voluminosa.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en su criterio interpretativo CI/005/2015, de 14 de octubre, sobre actuación ante solicitudes de información complejas o voluminosas, indica que la Ley requiere para que concurra esta circunstancia tanto el volumen de los datos o informaciones requeridas, como la complejidad de obtener o extraer los mismos, algo que, en principio, no guarda relación con la información solicitada por XXX, que se limita a una cuestión puntual (copia, en el caso de que existiera, de la normativa reguladora de la entrega de llaves de los edificios y locales de titularidad municipal a personas físicas o jurídicas privadas) que no reviste complejidad en su respuesta.

Igualmente, es indudable que la solicitud de información tampoco puede ser calificada de abusiva, concepto delimitado en el criterio interpretativo CI/003/2016, de 14 de julio, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en los siguientes términos:

"2.2. Respecto del carácter abusivo de la petición de información.

El artículo 18.1.e) de la LTAIBG asocia el carácter abusivo de la solicitud a la condición de que la petición "no esté justificada con la finalidad de la Ley".

De este modo 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, esto 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 del ejercicio de un derecho”.
 - Cuando, de ser atendida, requiriera 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 costumbres 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.”

Noveno. - Para finalizar, procede referirse a la forma en la cual se debe llevar a cabo en este caso el acceso a la información pública solicitada. Al respecto, debemos tener en cuenta que el artículo 22.1 de la LTAIBG establece como preferente el acceso por vía electrónica. Puesto que en la solicitud presentada por XXX ante el Ayuntamiento de Cobrerros en fecha 11 de julio de 2017 consta una dirección de correo electrónico, la información se puede remitir por esta vía.

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 XXX al Ayuntamiento de Cobrerros (Zamora).

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, el Ayuntamiento de Cobrerros ha de remitir a la dirección de correo electrónico citada por el reclamante en su solicitud de información la correspondiente resolución, que consistirá, a tenor de lo expuesto en el informe de Alcaldía remitido a esta Comisión de Transparencia, en la mención expresa de inexistencia de la información requerida.

Tercero.- Notificar esta Resolución al **autor** de la reclamación y al **Ayuntamiento de Cobrerros (Zamora)**.

Cuarta.- Una vez realizadas las notificaciones señaladas, publicar la presente Resolución en la página web de esta Comisión, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Esta Resolución es ejecutiva. No obstante, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 124.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 25.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, contra esta Resolución cabe la interposición de un recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a su notificación, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (artículo 10.1.m LJCA).

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

Fdo.: Javier Amoedo Conde