

## **Resolución 11/2019, de 28 de enero, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León**

**Asunto: expediente CT-0127/2018 / reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por XXX ante el Excmo. Ayuntamiento de Valladolid**

### **I. ANTECEDENTES**

**Primero.-** Con fecha 27 de junio de 2017, tuvo registro de entrada en el Registro del Excmo. Ayuntamiento de Valladolid una solicitud de información pública dirigida por XXX a dicha entidad local. En el “solicito” de esta petición se exponía lo siguiente:

*“Copia de los supuestos de proceso de textos y de hoja de cálculo, realizados por mí, con fecha 6 de mayo de 2017 en relación con la citada convocatoria”. (la convocatoria se refería al segundo ejercicio de las pruebas selectivas para el acceso libre a la categoría de auxiliar administrativo).*

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

**Segundo.-** Con fecha 26/06/2018, 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 anterior nos dirigimos al Excmo. Ayuntamiento de Valladolid 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.

Consta la recepción de esta petición mediante sello de la citada Corporación con fecha 3 de agosto de 2018, a través de la firma del aviso de recibo certificado de la misma.

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 Valladolid, 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, 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 pública.

**Cuarto.-** 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/0012016, 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 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, 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 Valladolid 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.

**Quinto.-** Procediendo al análisis material de la actuación administrativa impugnada, conviene señalar, como premisa básica, 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”. Entre dicha información pública, como no puede ser de otra manera, figura la integrante de los expedientes de los procesos de selección de personal de las Administraciones públicas.

Por otra parte, conforme se desprende de su preámbulo, la LTAIBG tiene por objeto *“ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento”*.

En similares términos, la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, recoge en su Exposición de Motivos el siguiente razonamiento: *“La transparencia de la actuación de los poderes públicos al permitir el acceso de la ciudadanía a las fuentes de información administrativa, frente a la idea de secreto y reserva, refuerza el carácter democrático de las Administraciones Públicas, que quedan sujetas al control ciudadano. El conocimiento de la actuación de los poderes públicos, de sus objetivos, motivaciones, resultados y valoración permite a la ciudadanía formarse una opinión crítica y*

*fundada sobre el estado de la sociedad y sobre las autoridades públicas, favorece su participación en los asuntos públicos y fomenta la responsabilidad de las autoridades públicas”.*

Para el supuesto del procedimiento objeto de la reclamación, 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) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (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”.*

Con relación a este marco jurídico teórico, parece claro que el derecho de acceso a la información pública, vinculado de manera directa e inmediata con el principio democrático, presenta una relevancia capital, de tal manera que la invocación a la necesidad de formalizar la solicitud de información pública en un modelo específico de presentación de solicitud conforme a lo previsto en el art. 66.6 LPAC constituye una restricción injustificada y contraria a la filosofía y finalidad de la normativa de transparencia.

**Sexto.-** En el supuesto objeto de la reclamación, el problema fundamental que se plantea es el de determinar si el derecho de acceso a la información está sujeto a la LTAIBG o a la LPAC, siendo el criterio de la Consejería de la Presidencia el de aplicar lo establecido en la disposición adicional primera LTAIBG: *“1. La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo”.*

Ello implica que el acceso a la documentación solicitada, a juicio de la Administración, no ha de ajustarse a la normativa de transparencia, sino a la regulación prevista en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, lo que debe conducir a desestimar la reclamación presentada por XXX.

Pues bien, tal y como se ha venido planteando por un sector relevante de la doctrina (S. Fernández Ramos, L. Rams Ramos, D. Canals Ametller, E. Guichot, *La reclamación ante los órganos de garantía del derecho de acceso a la información pública*, Severiano Fernández Ramos, *Revista General de Derecho Administrativo* nº 45, Iustel, mayo 2017), la disposición adicional primera de la LTAIBG suscita importantes dudas sobre la procedencia de la reclamación presentada con base en la legislación de transparencia en relación con los regímenes específicos de acceso a la información pública.

En una interpretación literal, estricta y restrictiva de la disposición adicional, a pesar de que la LTAIBG ni declara expresamente ni prohíbe su aplicación supletoria, cabría pensar que no es de aplicación la garantía pre-contenciosa de la LTAIBG, como viene considerando el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Sin embargo, siendo concedores de la línea argumental seguida por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en sus Resoluciones, la Comisión de Transparencia de Castilla y León discrepa de la misma y considera, por encima del criterio de interpretación literal de la disposición adicional primera LTAIBG seguido por la Consejería de la Presidencia, que hay argumentos jurídicos que permiten defender una postura diferente.

Dichos argumentos expuestos por la doctrina se pueden resumir en uno: Si se admite, como parece lógico, que el reenvío de la legislación de procedimiento no afecta a las peticiones de acceso a la información pública por parte de terceros, no tiene sentido que el interesado reciba un trato de peor condición que el tercero.

Así pues, empleando un razonamiento garantista de los derechos de los ciudadanos, si las personas que no tienen la condición de interesados pueden solicitar el acceso a la información relativa a un procedimiento en curso y, en su caso, reclamar ante el órgano independiente, con mayor motivo han de poder hacerlo los interesados, quienes gozan de un derecho de acceso al expediente reforzado por su derecho a la defensa.

A juicio de esta Comisión de Transparencia, es éste el criterio que ha de seguirse a fin de lograr que los interesados en los procedimientos administrativos dispongan, cuando menos, del mismo derecho que poseen quienes no tienen la condición de interesados y, por lo tanto, como ya hemos indicado en anteriores Resoluciones, resulta indudable que un interesado en

un procedimiento administrativo no puede tener menos derechos respecto al acceso a la información relacionada con el mismo que cualquier otro ciudadano que no reúna tal condición.

La propia remisión contenida en la disposición adicional primera, punto 1, de la LTAIBG conduce, a nuestro juicio, a la misma conclusión. En efecto, esta remisión se debe entender realizada, en primer lugar, al artículo 53 de la LPAC, donde se recogen los derechos del interesado en el procedimiento administrativo, precepto cuyo apartado primero comienza señalando lo siguiente:

*“Además del resto de derechos previstos en esta Ley, los interesados en un procedimiento administrativo, tienen los siguientes derechos: (...)”.*

Esos “derechos previstos en esta Ley” cuyo reconocimiento a los interesados se realiza expresamente en el encabezamiento del citado artículo 53 de la LPAC incluyen, obviamente, los recogidos en el artículo 13 (*“derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas”*), entre los que se encuentra el derecho *“al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico”*.

Por tanto, la propia literalidad de la LPAC responde también al criterio expuesto de que el interesado en un procedimiento administrativo no puede ser titular de un ámbito de derechos respecto al mismo (en este caso de acceso a la información que forma parte del procedimiento) más restrictivo que un tercero.

En este sentido, debe destacarse que algunos órganos autonómicos independientes de garantía ya están aplicando el criterio de admitir las reclamaciones de acceso a la información pública presentadas por los interesados en procedimientos administrativos en curso.

En efecto, la Comisión de garantía del derecho de acceso a la información pública de Cataluña (GAIP) emite sus resoluciones sobre la cuestión atendiendo al Dictamen nº 7/2016 “Consulta general sobre acceso de las personas interesadas a la información contenida en un procedimiento administrativo en trámite o abierto”, cuyas conclusiones tercera y séptima resultan incuestionables.

La conclusión tercera viene formulada en los siguientes términos:

*“La aplicación del régimen de acceso establecido por la legislación de procedimiento administrativo no puede comportar que las personas interesadas tengan un derecho de acceso a la documentación de los procedimientos en trámite menor del que les garantizaría la legislación de transparencia y acceso a la información pública, sino más bien todo el contrario: mayor o más reforzado”.*

Por su parte la conclusión séptima contiene el siguiente razonamiento:

*“/.../al ponderar la aplicación de los límites concurrentes la persona interesada podrá ostentar un interés privado favorable al acceso, que se sumaría al público derivado de la legislación de transparencia, mientras que la no interesada cuenta a favor del acceso no más que con el que resulta de los intereses públicos. De aquí que la resolución de los dos procedimientos de acceso pueda ser diferente, en beneficio de la persona interesada; lo que no sería explicable, y la Administración ha de procurar evitar, es que en relación con un mismo objeto se otorgue mejor acceso a una persona no interesada, aplicando la LTAIBG, que a una persona interesada, aplicando la legislación de procedimiento administrativo”.*

Esta línea de actuación es seguida también por el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana, el cual, en su resolución nº 3/2017, de 19 de enero, hace constar que “el hecho de que el reclamante pudiera haber hecho uso de su derecho de acceso al expediente en su condición de interesado no le priva de la posibilidad de solicitar información pública al amparo de la Ley 19/2013, que establece que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, sin necesidad de motivar su solicitud, aunque el solicitante podrá exponer los motivos por los que solicita la información, que podrán ser tenidos en cuenta”.

Esta conclusión (El derecho de acceso a la información pública reconocido en España incluye como punto de partida el acceso a la información pública en un expediente o procedimiento administrativo, sea cual fuera el estado de tramitación -abierto o cerrado- del mismo), sin perjuicio de la existencia de motivos que eventualmente pudieran fundamentar la denegación del acceso, es desarrollada en el Fundamento Jurídico Tercero de la Resolución nº 24/2017, de 10 de marzo, del Consejo de la Comunidad Valenciana.



El razonamiento más destacable es el siguiente: *“/.../Así las cosas, si el interesado en un procedimiento solicita la información al amparo de la legislación y garantías del derecho de acceso a la información, el sujeto obligado tendrá que facilitar la información valorando la posible aplicación de los límites y excepciones de los artículos 14 y 15 de la Ley 19/2013 respecto de la solicitud de información. Obviamente, para esta valoración tendrá en cuenta que la posición jurídica de interesado favorecerá las posibilidades de acceso a la información.*

*Pues bien, sobre la base de este criterio ya asentado en sus resoluciones por este Consejo, y como punto de partida, no es obstáculo a la solicitud de información por un tercero el hecho de que se trate de información contenida en un expediente abierto o cerrado. Procede, por tanto, analizar si la información a la que se ha dado acceso por la Administración recurrida había de ser restringida por alguna de las causas de la ley”.*

En el caso 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, 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.

En definitiva, es claro que la reclamante, en su condición de parte interesada en un proceso selectivo de empleados públicos, debe tener una posición reforzada para obtener la documentación del procedimiento frente a las personas que no tienen la condición de interesadas y amparan su solicitud únicamente en la legislación de transparencia, lo cual nos lleva a determinar que la reclamación presentada por XXX tiene cabida en la LTAIBG.

Por otra parte en fechas recientes esta argumentación ha sido confirmada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº1 de León en Sentencia 335 de 5 de diciembre de 2018, si bien no ha adquirido todavía la firmeza necesaria para formar doctrina. Así en la citada resolución judicial, concretamente en el Fundamento de Derecho Quinto, se indica expresamente: *“Así pues, desde esta perspectiva, no parece errónea la interpretación que*

*efectúa la Comisión de Transparencia de Castilla y León, en la línea de la postura que sustentan el Consejo de Transparencia de Aragón; la Comisión de Garantía del Derecho de acceso a la información Pública de Cataluña; o el Consejo de Transparencia, acceso a la información pública de la Comunidad Valenciana, cuyas Resoluciones se citan en el escrito de contestación a la demanda.*

**Séptimo.-** Por último, procede referirse a la forma en la cual se debe llevar a cabo en este caso el acceso a la información pública solicitada.

A tal respecto, debemos tener en cuenta que el artículo 22.1 de la LTAIBG establece como preferente el acceso por vía electrónica, salvo que el solicitante haya señalado expresamente otro medio. En el supuesto planteado no cabe duda puesto que ésta ha sido la vía elegida por la interesada.

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 ante el Excmo. Ayuntamiento de Valladolid.

**Segundo.-** Para dar cumplimiento a esta Resolución ese Ayuntamiento debe facilitar a la interesada copia de los supuestos de proceso de textos y de hoja de cálculo realizados por la misma con fecha 6 de mayo de 2017 en las pruebas de acceso libre a la categoría de auxiliar administrativo, encuadradas en la Escala de Administración General, Subescala de Auxiliar, Grupo C, Subgrupo C2, perteneciente a la Oferta de Empleo Público 2016.

**Tercero.-** Notificar esta Resolución a la autora de la reclamación y al Excmo. Ayuntamiento de Valladolid.

**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

Fdo.: Tomás Quintana López