

Resolución 68/2020, de 17 de abril, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-22/2019 / reclamación frente a la denegación presunta de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante el Ayuntamiento de Rábano de Aliste (Zamora)

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 10 de noviembre de 2017, tuvo entrada en el Registro General de la Subdelegación del Gobierno en Zamora una solicitud de información pública dirigida por D. XXX al Ayuntamiento de Rábano de Aliste (Zamora). En el “solicito” de esta petición se exponía lo siguiente:

“VENIMOS A SOLICITAR:

A) CERTIFICADOS DE LOS ACUERDOS DEL PLENO de la corporación que se tomaron en las sesiones celebradas los días:

1.- Sesión celebrada el 17/02/2006.

2.- Sesión celebrada el 28/09/2006.

B) COPIA autenticada o certificada del EXPEDIENTE o expedientes de los que traen causa los acuerdos plenarios antes identificados”.

Los Acuerdos plenarios referidos en la solicitud se refieren a la descatalogación y permuta de la parcela XXX del Monte de Utilidad Pública núm. XXX, denominado “Las Majadas”, ubicada en la localidad de Sejas de Aliste.

Esta petición ya había sido formulada en anteriores ocasiones por el reclamante, en condición de representante de una mercantil propietaria de una estación de servicio localizada en la parcela en cuestión.

No consta en esta Comisión de Transparencia que, hasta la fecha, la solicitud indicada haya sido resuelta expresamente.

Segundo.- Con fecha 23 de enero de 2019, 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, nos dirigimos al Ayuntamiento de Rábano de Aliste poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que nos informase sobre la presunta ausencia de respuesta que había dado lugar a aquella.

Con fecha 25 de febrero de 2019, se recibió la contestación del Ayuntamiento indicado contenida en un Informe emitido por su Alcalde en los siguientes términos:

“Primero.- No es cierto que D. XXX haya presentado, en su propio nombre, dichos escritos al Ayuntamiento, sino como representante de XXX, con CIF XXX. Tampoco es cierto que D. XXX sea propietario de la estación de servicio a la que alude en el hecho tercero de su escrito.

Segundo.- Que en la solicitud presentada ante el Procurador del Común en fecha 18 de enero de 2019 el solicitante ha omitido que la pretensión de ejecución de los acuerdos plenarios de 17/02/2006 y 28/09/2006 cuya copia solicita al Procurador del Común es objeto del procedimiento ordinario 135/2018 seguido ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Zamora.

Tercero.- Que el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Zamora ya se ha pronunciado sobre la conformación del expediente administrativo en el citado procedimiento ordinario 135/2108 mediante la Diligencia de Ordenación de 19/10/2018 que fue recurrida por el interesado y desestimado su recurso mediante Decreto de 9 de enero de 2019, notificado al recurrente el 15 de enero de 2019.

(...)

Cuarto.- Que dicho Decreto de 9 de enero de 2019 no ha sido recurrido (...).”

A este informe se ha acompañado una copia de la Diligencia de Ordenación adoptada, con fecha 19 de octubre de 2018, por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Zamora, en el marco del Procedimiento Ordinario 0000135/2018, del recurso interpuesto frente a la misma, y de la Resolución judicial adoptada con fecha 9 de enero de 2019 por la cual se acordó mantener aquella Diligencia, documentos todos ellos referidos en el informe municipal.

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 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 física que se dirigió en solicitud de información al Ayuntamiento de Rábano de Aliste, siendo indiferente, a estos efectos, que lo hiciera en nombre propio o en representación de una mercantil. Más adelante volveremos sobre este extremo.

Cuarto.- El objeto de la reclamación es la desestimación presunta de la solicitud de información pública contenida en el escrito registrado de entrada en la Subdelegación del Gobierno de Zamora con fecha 10 de noviembre de 2017, desestimación que ha tenido lugar al haber transcurrido un plazo de tiempo muy superior a un mes desde la presentación de aquella sin que, como hemos expuesto en los antecedentes de esta

Resolución, 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, 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, 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 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 las previsiones de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, 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.

Quinto.- 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 CTBG 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 Rábano de Aliste 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.

Sexto.- Comenzando con el análisis material de la actuación administrativa impugnada (o más bien ausencia de la misma), conviene recordar que la LTAIBG, conforme se desprende de su preámbulo, 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”.

Asimismo, como premisa básica, procede señalar 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 este es la desestimación presunta de la solicitud de acceso a la información registrada de entrada en la Subdelegación del Gobierno de Zamora con fecha 10 de noviembre 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. Esta 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 primer lugar procede señalar que el objeto de la petición realizada por el reclamante ante el Ayuntamiento indicado puede ser calificado como “información pública” en los términos dispuestos en el citado artículo 13 de la LTAIBG, puesto que la información aquí solicitada se refiere a dos Acuerdos plenarios del Ayuntamiento de Rábano de Aliste y a los documentos integrantes del expediente o expedientes administrativos tramitados para su adopción. Estos documentos es evidente que constituyen información pública en el sentido previsto en el artículo 13 de la LTAIBG.

Puesto que hemos calificado el objeto de la solicitud presentada en su día como “información pública” el derecho a acceder a la misma se encuentra reconocido, como se ha señalado, a todas las personas, sin que el hecho de que el solicitante no sea titular de un interés específico relacionado con la información pedida limite, en términos generales, su derecho de acceso. En consecuencia, que el solicitante o la mercantil que represente no sean titulares de una estación de servicio ubicada en la parcela afectada por los Acuerdos municipales solicitados no impide que el reclamante sea titular de un derecho de acceso a estos y a los documentos integrantes del expediente o expedientes administrativos tramitados para su adopción. Por este motivo, al igual que señalábamos al ocuparnos de la legitimación para presentar esta reclamación, a estos efectos es

indiferente que la información sea solicitada por la persona física antes identificada en nombre propio o en representación de una mercantil.

Así mismo, no se observa que concurra aquí 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 el antes identificado ante el Ayuntamiento de Rábano de Aliste debía ser objeto de estimación. Únicamente cabe señalar en relación con la protección de datos personales a la que se refiere el último artículo citado que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.4 de la LTAIBG, si en los documentos cuyo acceso se ha solicitado constan datos personales (de personas físicas) que deban ser objeto de protección, el acceso debe realizarse previa disociación de los mismos.

Séptimo.- Apunta el Alcalde del Ayuntamiento de Rábano de Aliste como motivo para no proporcionar la información solicitada por el reclamante, la existencia de un procedimiento judicial en el cual se ha desestimado un recurso de reposición presentado frente a la Diligencia de Ordenación adoptada en el marco de aquel en la cual el órgano judicial acordó entregar copia del expediente administrativo a la parte recurrente. Fundamentaba su recurso esta última frente a aquella Diligencia en el hecho de que el expediente administrativo remitido por el Ayuntamiento no estaba completo. Como se ha señalado en los antecedentes, este recurso de reposición fue desestimado y mantenida la Diligencia adoptada.

Al respecto, lo primero que debemos señalar es que el objeto del procedimiento judicial nada tiene que ver con el ejercicio del derecho de acceso a la información que ha motivado la presente reclamación, sino que aquel, según se expone en la Resolución judicial desestimatoria del recurso es *“la desestimación presunta por parte del Ayuntamiento de Rábano de Aliste de la solicitud formulada por medio de escrito de fecha 18/01/2018 que obra en autos y en cuya parte final, se advierte de la inactividad y del propósito de formular recurso contencioso si en el plazo señalado no se procede a remitir y exigir ante la Junta de Castilla y León la iniciación del expediente objeto del presente procedimiento y con ello proceder a la ejecución de los acuerdos plenarios de fecha 17/2 y 21/10 de 2006. No tiene por objeto este procedimiento, por lo tanto, la impugnación de los acuerdos plenarios referidos, así como tampoco se impugnan los acuerdos referidos anteriormente”*.

Por tanto, la tramitación del procedimiento judicial señalada y la Resolución final que se adopte en el marco del mismo, si aún no hubiera recaído, no afectan a la obligación del Ayuntamiento de Rábano de Aliste de proporcionar la información solicitada en el presente caso. Del mismo modo, el expediente que consideró el Juzgado

que debía ser remitido por aquel Ayuntamiento a los efectos de la tramitación del citado procedimiento tampoco condiciona la información que deba ser proporcionada al reclamante, puesto que lo solicitado por este son los expedientes tramitados para la adopción de los Acuerdos plenarios de fechas 7 de febrero y 28 de septiembre de 2006, y en el procedimiento judicial señalado no se impugnan tales acuerdos, sino lo que parece una presunta inactividad del Ayuntamiento relacionada con su ejecución.

En el momento de adoptar la presente Resolución, esta Comisión no puede determinar cuáles son los documentos concretos que integran el expediente o expedientes solicitados, debido a que el Ayuntamiento de Rábano de Aliste, al considerar que no procedía proporcionar la información solicitada como consecuencia de la existencia del procedimiento judicial antes referido, no ha identificado ninguno de aquellos documentos.

A este respecto únicamente señalaremos que la Entidad Local afectada en el momento de materializar el derecho de acceso a la información pública del reclamante, debe tener en cuenta la definición que de expediente administrativo se recoge en la normativa aplicable. Así, en primer lugar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 70.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas *“se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla”*, no formando parte de aquel *“la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento”* (punto 4 del mismo precepto).

En un sentido análogo, el artículo 164 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, dispone lo siguiente:

“1. Constituye expediente el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla.

2. Los expedientes se formarán mediante la agregación sucesiva de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, decretos, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, y sus hojas útiles serán rubricadas y foliadas por los funcionarios encargados de su tramitación”.



Octavo.- En cuanto a la forma en la cual se debe llevar a cabo el acceso a esta información pública concreta, 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 caso aquí planteado y puesto que el solicitante de la información proporcionaba una dirección de correo postal, se puede enviar la información por esta vía, previa disociación de los datos de carácter personal (en todo caso, de personas físicas) que, en su caso, aparezcan en los documentos solicitados, de modo que se impida la identificación de las personas afectadas (artículo 15.4 de la LTAIBG).

Finalmente, conviene poner de manifiesto que de conformidad con lo dispuesto en el apartado 4 del citado artículo 22 de la LTAIBG, y sin perjuicio del principio general de gratuidad del acceso a la información, la expedición de copias (medio de acceso pedido expresamente en este caso) puede 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.

Ahora bien el derecho de acceso a la información pública del reclamante reconocido en la presente Resolución, no incluye el de obtener certificados de los Acuerdos plenarios identificados en la petición, puesto que los certificados no se encuentran incluidos dentro del concepto de “información pública” definido en el artículo 13 de la LTAIBG, antes citado. En efecto, las certificaciones son documentos no existentes y nuevos que deben ser elaborados de forma específica para atender la petición recibida; una certificación se define como un *“acto jurídico por el que un funcionario público, o bien transcribe (en su totalidad o parcialmente) un documento que obra en un registro o archivo público, declarando su conformidad con el original, o bien da fe de que un hecho consta documentalmente en los susodichos archivos o registros”* (segunda acepción del término “certificación” del Diccionario del Español Jurídico editado conjuntamente por la Real Academia Española y por el Consejo General del Poder Judicial, abril 2016). Así se ha mantenido también por el CTBG al señalar expresamente en su Resolución de 6 de marzo de 2017 (expte. RT/0011/2017) lo siguiente:

“... la Ley de transparencia no ampara solicitudes de información dirigidas a obtener certificaciones o cédulas, como sería el caso que nos ocupa, puesto que las mismas tienen la consideración de actos futuros en el sentido de que deben producirse como consecuencia de la petición que se formule”.

En el mismo sentido se ha pronunciado esta Comisión de Transparencia, entre otras, en sus Resoluciones 45/2018, de 9 de marzo (expte. CT-0061/2018); 52/2018, de 23 de marzo (expte. CT-0065/2018); 42/2019, de 26 de febrero (expte. CT0031/2019); y 2/2020, de 29 de enero (expte. CT-0315/2019).



En consecuencia, la solicitud de certificaciones no se incluye dentro del derecho de acceso a la información pública.

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 Rábano de Aliste (Zamora).

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, proporcionar al reclamante una **copia de los Acuerdos Plenarios de fechas 17 de febrero y 28 de septiembre de 2006, así como de los documentos integrantes del expediente o expedientes tramitados para la adopción de aquellos.**

Tercero.- Notificar esta Resolución al autor de la reclamación y al Ayuntamiento de Rábano de Aliste.

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