



Resolución 47/2022, de 21 de marzo, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-5/2021 / reclamación frente a la denegación presunta de una solicitud de información pública presentada por D.^a XXX, como Presidenta de la Junta Administrativa de la Entidad Local Menor de Valpuesta (Burgos), ante la Diputación de Burgos

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 20 de noviembre de 2020, tuvo entrada en el Registro de la Diputación de Burgos una solicitud de información pública dirigida por D.^a XXX, como Presidenta de la Junta Administrativa de la Entidad Local Menor de Valpuesta (Burgos). El objeto de esta petición se formuló en los siguientes términos:

“SOLICITAMOS copia de los acuerdos entre la Diputación de Burgos y la Diputación de Álava, sobre la prestación de servicios públicos, por parte de esta última, a los vecinos del pueblo de Valpuesta”.

Hasta la fecha, no tenemos constancia de que la solicitud indicada haya sido resuelta expresamente.

Segundo.- Con fecha 11 de enero de 2021, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D.^a XXX, como Presidenta de la Junta Administrativa de Valpuesta, frente a la denegación presunta de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.

Tercero.- Una vez recibida esta reclamación, nos dirigimos a la Diputación de Burgos poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que nos informase sobre la presunta ausencia de respuesta que había dado lugar a la citada impugnación.

Con fecha 8 de marzo de 2021, se recibió la contestación de la citada Diputación a nuestra solicitud de informe, en la cual se exponía lo siguiente:



“Que se adjunta copia de la contestación practicada a la Junta Administrativa de Valpueda (Burgos), la cual fue devuelta por el Servicio de Correos con nota -desconocido- con fecha 03.12.2020.

Se significa que la Entidad Local Menor de Valpueda, según el censo de población referido a 2020 tiene censados un total de 14 personas, de un total de 60 personas del Municipio al que pertenece (Berberana).

Son constantes los escritos remitidos a esta Diputación por la Junta Administrativa y que en numerosas ocasiones responden a una falta de entendimiento con el Municipio al que pertenece, resultando que dichos escritos y sus correspondientes contestaciones resultan en no pocas ocasiones reiterativos.

A tal efecto se adjunta copia de los datos del Registro General de esta Diputación referidos a las entradas y salidas de documentación con dicha localidad en los dos últimos años, en el entendimiento que pudieran ser constitutivos de una utilización abusiva por parte de dicha Entidad.”

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 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 legitimada para ello, puesto que se trata de quien formuló la solicitud de información pública dirigida a la Diputación de Burgos.

Cuarto.- Nos encontramos aquí ante la impugnación de una denegación presunta de la información solicitada en su día, puesto que no consta que la petición presentada en el Registro Electrónico de la Diputación de Burgos con fecha 20 de noviembre de 2020, dirigida a esta Entidad Local, haya sido resuelta y, en particular, notificada conforme prevé la regulación vigente, y ello a pesar de que en la contestación a nuestra petición de información se manifiesta por aquella Diputación que *“se adjunta copia de la contestación practicada a la Junta Administrativa de Valpuesta, la cual fue devuelta por el Servicio de Correos con nota –desconocido- con fecha 3.12.2020”*, pues esta no consta entre la documentación remitida, razón por la cual, al desconocer su contenido, no podemos tomarla en consideración; únicamente se acompaña una copia de los datos del registro general de la Diputación referidos a las entradas y salidas de documentación en relación con la Entidad local Menor que ha presentado la reclamación, y en la que, efectivamente, solo consta que el día 30 de noviembre de 2020 hay una anotación de una salida con el siguiente extracto: *“Contestación sobre convenio inexistente con Diputación Foral de Álava”*.

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, en relación con esta cuestión formal 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 de las previsiones de la LPAC relativas a la interposición de los recursos de alzada y de reposición se concluye que *“... 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”*. Esta conclusión la hacemos extensible a las reclamaciones que se presentan ante esta Comisión de Transparencia frente a las desestimaciones presuntas de solicitudes de acceso a información pública, y por tanto, por los mismos motivos, consideramos que no se encuentra sujeta a plazo.

Quinto.- 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 declararé 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 a la Diputación de Burgos a que resuelva expresamente la solicitud presentada, si no lo ha hecho ya, poniendo fin así al incumplimiento de la obligación de resolver en la que puede haber incurrido; además también debe pronunciarse sobre si procede o no la estimación de dichas solicitudes y, en su caso, sobre cómo se debe proporcionar al solicitante la información pedida, caso de existir esta.

Sexto.- Comenzando con el análisis material de la actuación administrativa impugnada, conviene señalar, como premisa básica, que el artículo 12 de la 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 en los siguientes términos:

“Se entiende por información pública 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 acuerdos que puedan existir entre la Diputación de Burgos y la Diputación Foral de Álava, sobre la prestación de servicios públicos, por parte de esta última, a los vecinos del pueblo de Valpuesta, cuya falta de acceso se encuentra en el origen de la presente reclamación.

De conformidad con lo dispuesto en 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”.

La solicitud cuya desestimación presunta constituye el objeto de la presente reclamación no se ve afectada por la concurrencia de ninguna de las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública previstas en el artículo 18 de la LTAIBG, al tiempo que proporcionar el acceso a la información pedida no supone una vulneración de los límites contemplados en los artículos 14 y 15 de la LTAIBG.

Adviértase que, a pesar de que la Diputación Provincial de Burgos en su contestación a la petición de información indica que *“A tal efecto se adjunta copia de los datos del Registro General de esta Diputación referidos a las entradas y salidas de documentación con dicha localidad en los dos últimos años, en el entendimiento que pudieran ser constitutivos de una utilización abusiva por parte de dicha Entidad”*, alegación que se puede reconducir a la posible concurrencia de la causa de inadmisión de las solicitudes de información pública consistente en *“que tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”* (artículo 18.1. d] de la LTAIBG), para que esta causa pudiera prosperar se debe tener en consideración el Criterio Interpretativo CI/003/2016, de 14 de julio, emitido por el CTBG, donde se señaló lo siguiente a los efectos que aquí nos interesan:

“(…) hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:

A) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho y, B) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.

1. Así, una solicitud puede entenderse abusiva cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:

- Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, 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 de ejercicio de un derecho».

- Cuando, de ser atendida, requiera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.



- Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.
- Cuando sea contraria a las normas, las costumbre o la buena fe. (...)”.

En este Criterio Interpretativo del CTBG se enunciaron las siguientes conclusiones:

“a) La LTAIBG permite invocar los conceptos de solicitud repetitiva o abusiva para calificar una determinada solicitud de acceso a la información.

b) Las Administraciones y Entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley deben tener en cuenta que las causas de inadmisión deben aplicarse de manera restrictiva y, cuando sean aplicables, habrán de expresar los motivos que lo justifiquen.

c) En todo caso, la concurrencia de las causas de inadmisión a que se refiere este criterio interpretativo requiere en ambos casos la concurrencia de dos requisitos. En el caso de la solicitud abusiva, ésta debe no solo ser cualitativamente abusiva sino además no estar justificada con la finalidad de la Ley.

d) Las Administraciones y Entidades Públicas obligadas por la LTAIBG que apliquen las causas de inadmisión a que se refiere este criterio deben hacerlo de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos, y así deben justificarlo convenientemente”.

Como ya se ha indicado por esta Comisión de Transparencia en anteriores ocasiones (entre otras, Resolución 160/2018, de 30 de agosto, adoptada en el expediente CT-0140/2018 y Resolución 191/2019, de 17 de diciembre, adoptada en el expediente CT-0296/2018), el CTBG (resoluciones R/0279/2015, de 30 de octubre de 2015, y R/0431/2015, de 16 de febrero de 2016) ha interpretado esta causa concreta de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública en el siguiente sentido:

“Este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud podría entenderse como abusiva si el reclamante la repite en el tiempo sin verdaderas posibilidades de prosperar, debido a que conoce de antemano el sentido de la Resolución que la Administración va a tomar. También podría entenderse como abusiva aquella petición realizada de mala fe, cuya única intención es colapsar los servicios abusiva una petición de información cuyo contenido ya se encuentre previamente en poder del reclamante. Se entiende también que una solicitud es abusiva cuando, atendiendo al caso concreto, puede considerarse que supone un uso manifiestamente injustificado, inapropiado o incorrecto del derecho de acceso a la información pública. A tal efecto, se tomará en consideración la concurrencia de las siguientes circunstancias: 1.º La solicitud se puede calificar como manifiestamente repetitiva. 2.º La solicitud persigue claramente causar un perjuicio o alteración al órgano o entidad al que se dirige. 3.º Existe



desproporción entre la relevancia de la información solicitada a los efectos de proporcionar transparencia a la actividad pública y el tiempo y los recursos necesarios para obtenerla”.

Con carácter general, el Tribunal Supremo, entre otras en sus Sentencias núm. 1547/2017, de 16 de octubre, núm. 1768/2019, de 16 de diciembre y núm. 306/2020, de 3 de marzo, ha mantenido que todas las limitaciones al derecho de acceso a la información pública han de ser objeto de una interpretación “estricta, cuando no restrictiva”.

Pues bien, en el supuesto que ha dado lugar a la presente reclamación, esta Comisión de Transparencia no considera que, en principio, concorra la circunstancia de que la solicitud de información pública presentada sea abusiva en los términos antes descritos, puesto que no se ha justificado suficientemente por la Diputación este carácter con referencia, por ejemplo, a la cantidad de documentos solicitados por la Junta Vecinal de Valpuesta o a las dificultades para su localización y copia.

Séptimo.- Para el supuesto de que la información pública aquí solicitada no exista, por no haberse celebrado acuerdos entre la Diputación de Burgos y la Diputación Foral de Álava sobre la prestación de servicios públicos a los vecinos de Valpuesta, procede señalar que esta Comisión ha indicado en numerosas resoluciones (entre otras, Resolución 188/2020, de 9 de octubre, expediente CT-15/2020; Resolución 119/2021, de 18 de junio, expediente CT-147/2020; Resolución 219/2021, de 2 de noviembre, expediente CT-239/2020; o, en fin, Resolución 22/2022, de 1 de marzo, expediente CT-166/2021) que, en el caso de que la información pública solicitada no exista, la satisfacción del derecho de acceso a la información del solicitante exige que su petición sea resuelta expresamente manifestando de forma explícita tal circunstancia. Con carácter general, una resolución como la señalada, en la cual se comunique a quien ejerce su derecho de acceso a la información pública que una determinada información solicitada por este no existe, responde expresamente a la petición realizada, lo cual no quiere decir que de la inexistencia o, en su caso, imposibilidad de localización de la información de que se trate no se puedan derivar otro tipo de acciones ajenas a aquel derecho.

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.^a XXX, como Presidenta de la Junta Administrativa de Valpuesta, ante la Diputación de Burgos.



Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, la Diputación de Burgos deberá resolver expresamente la solicitud de información pública presentada por la Entidad Local Menor de Valpuesta, facilitando a esta una copia de los acuerdos que existan entre la Diputación de Burgos y la Diputación Foral de Álava, sobre la prestación de servicios públicos, por parte de esta última, a los vecinos de la localidad de Valpuesta.

En el caso de que no haya celebrado ningún acuerdo entre ambas diputaciones sobre esta cuestión, se debe poner de manifiesto expresamente esta circunstancia a la solicitante de la información.

Tercero.- Notificar esta Resolución a la Presidenta de la Junta Administrativa de Valpuesta, como autora de la reclamación, y a la Diputación de Burgos.

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