



Informes

Informe del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG)

1. Actividad resolutoria

- 1.1. Actividad revisora
- 1.2. Actividad de garantía
- 1.3. Actividad jurisdiccional

2. Actividad consultiva

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), crea el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), al que atribuye los fines de promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, salvaguardar el ejercicio de derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno.

Asimismo, la disposición adicional cuarta de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece en su apartado 2 que “las comunidades autónomas podrán atribuir la competencia para la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. A tal efecto, deberán celebrar el correspondiente convenio con la Administración General del Estado, en el que se estipulen las condiciones en que la Comunidad sufragará los gastos derivados de esta asunción de competencias”.

Por su parte, el apartado 3 dispone que “las ciudades con estatuto de autonomía podrán designar sus propios órganos independientes o bien atribuir la competencia al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, celebrando al efecto un convenio en los términos previstos en el apartado anterior”.

En virtud de estos artículos el CTBG tiene firmados convenios de colaboración con las siguientes comunidades y ciudades autónomas:

- Asturias. 21 de diciembre de 2015 y 21 de junio de 2017. Este último con duración de dos años. Nuevo convenio firmado el 27 de diciembre de 2019, con duración de dos años.
- Cantabria. 10 de febrero de 2016. Prorrogado para 2017, 2018 y 2019.
- Castilla La Mancha. 30 de diciembre de 2015. Prorrogado para 2017, 2018 y 2019.
- Ceuta. 25 de febrero de 2016 y 20 de marzo de 2017, este último prorrogado en marzo de 2019.

- Extremadura. 3 de febrero de 2016. Prorrogado para 2017, 2018 y 2019.
- Madrid. 2 de noviembre de 2016. Prorrogado para 2018 y 2019.
- Melilla. 1 de abril de 2016. Prorrogado para 2017, 2018 y 2019.
- La Rioja. 22 de febrero de 2016. Vigencia indefinida.

1

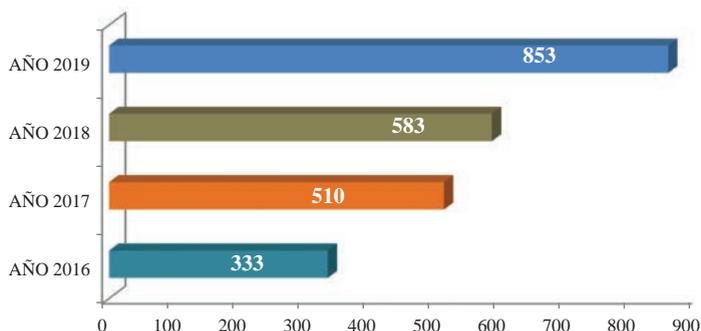
Actividad resolutoria

1.1

Actividad revisora

Los datos contenidos en este informe corresponden al período comprendido entre el 1 de enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2019.

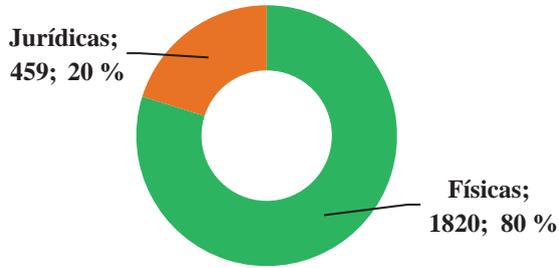
A 31 de diciembre de 2019 se habían recibido en el CTBG 2279 reclamaciones. En el desglose de esa cifra por años se observa una tendencia al alza del número de reclamaciones presentadas año a año, con 333 en 2016, 510 en 2017, 583 en 2018 y 853 en 2019.



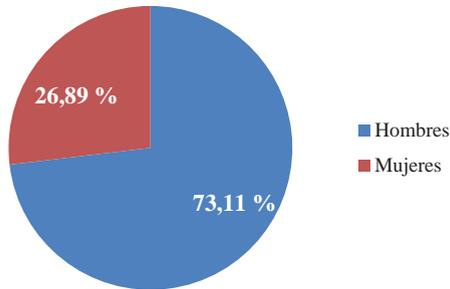
Especialmente destacado es el incremento en el año 2019 con respecto a 2018, cifrado en un 46,31 %, teniendo en cuenta además que no existe variación en el número de entidades que tienen convenio con el CTBG, a diferencia de lo que sucedía en otras anualidades.

Por lo que se refiere a los reclamantes, la mayoría de ellos son personas físicas, tal y como se aprecia en el siguiente gráfico.

REPRESENTATIVIDAD



Por lo que se refiere a los datos de presentación por sexo de los reclamantes se aprecia, al igual que lo que sucede en el ámbito de la Administración General del Estado y en el de las solicitudes de derecho de acceso a la información pública, una clara diferenciación entre hombres y mujeres, correspondiendo a los primeros más del 73 % de las reclamaciones presentadas en el año 2019, frente a algo menos del 27 % a las segundas.

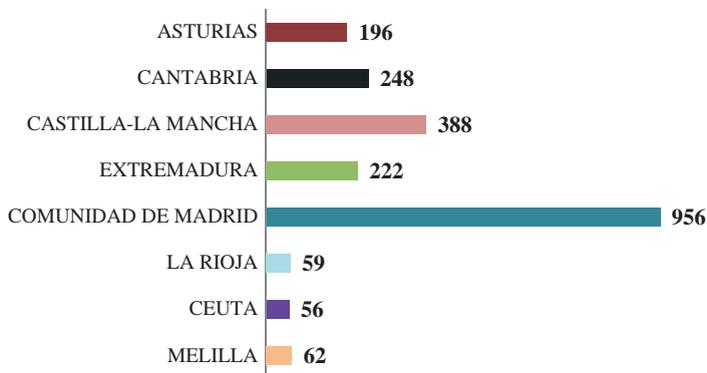


Esta tendencia se ha mantenido constante durante estos años:

- 2018: 21,27 % mujeres y 78,73 % hombres.
- 2017: 32,16 % mujeres y 67,84 % hombres.
- 2016: 24,62 % mujeres y 75,38 % hombres.

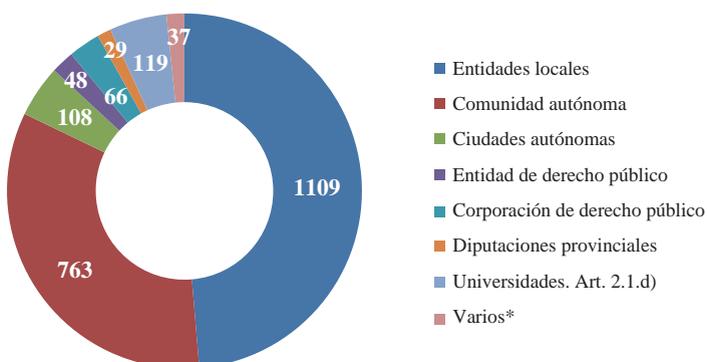
El desglose de esas 2279 reclamaciones por comunidades y ciudades autónomas se refleja en los cuadros que se incluyen en las siguientes páginas.

En primer lugar, 2187 reclamaciones corresponden a las ocho comunidades y ciudades autónomas con las que el CTBG tiene firmado convenio.



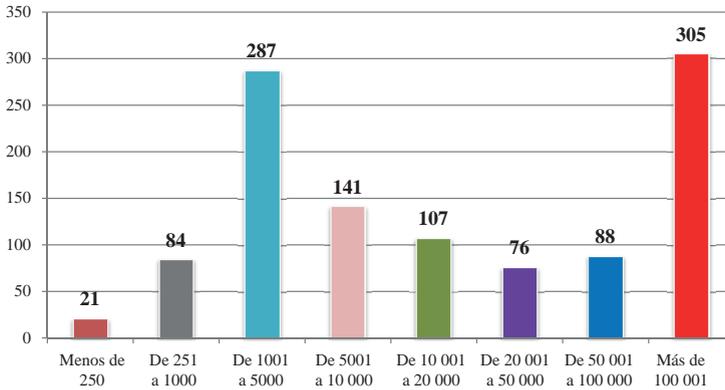
En segundo lugar, 92 reclamaciones corresponden a comunidades autónomas con las que el CTBG no tiene firmado convenio y que disponen de sus propios órganos garantes. Estas reclamaciones han ido disminuyendo a lo largo de los años, hasta el punto de que en el año 2019 solo ha habido seis, todas ellas correspondientes a la Región de Murcia.

Por lo que respecta al ámbito subjetivo de las entidades frente a cuyas actuaciones se presentan las reclamaciones, las entidades locales se sitúan en cabeza, con 1138 reclamaciones, de las cuales 1109 corresponden a entidades locales y 29 a diputaciones provinciales. Es decir, una de cada dos reclamaciones territoriales que recibe el CTBG afecta a entidades locales. Les siguen en número las referidas a Administraciones autonómicas, con 763, y en tercer lugar se sitúan las universidades públicas, con 119. Si se suman los datos de estos tres tipos de entidades se observa que suponen el 88,64 % del total.

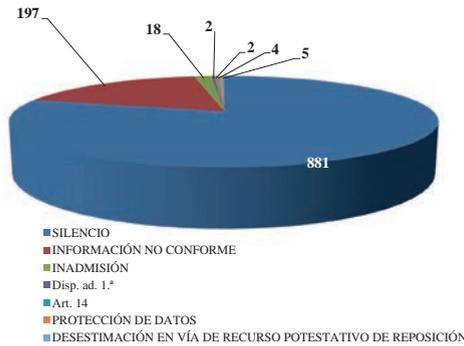


* La categoría “Varios” incluye entidades privadas, empresas públicas, cabildos, organismos autónomos y asociaciones.

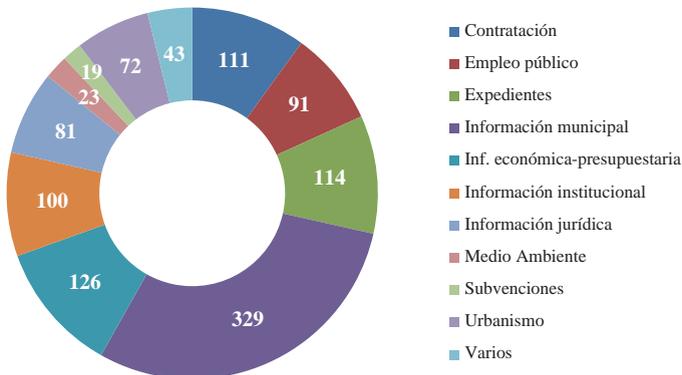
En cuanto a la distribución de reclamaciones por población de municipio, es la siguiente:



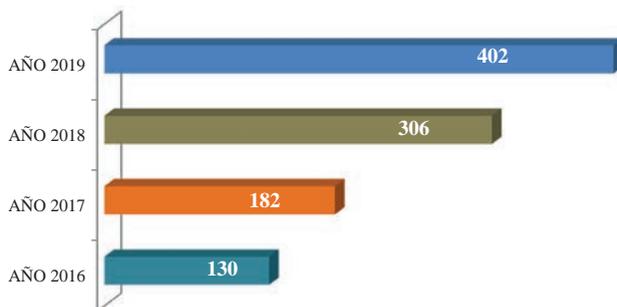
En cuanto al motivo de la reclamación, la mayoría de las 1109 reclamaciones presentadas han sido por silencio administrativo (un 79,44 %).



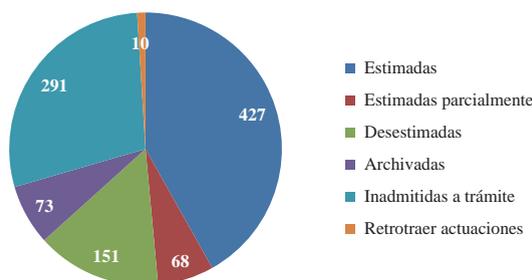
RECLAMACIONES POR MATERIAS



Hasta 31 de diciembre de 2019, el CTBG ha dictado 1020 resoluciones con respecto a reclamaciones de Administraciones territoriales. Se puede constatar un incremento de las resoluciones cada año, debido, entre otras causas, a la mejora de los medios personales del Consejo en el ámbito territorial. Todo ello se muestra en el siguiente gráfico.



En cuanto al sentido de las 1020 resoluciones dictadas hasta la fecha en relación con entidades locales, se puede concluir que un 48,53 % lo han sido en sentido estimativo, total o parcial; un 28,53 % han sido inadmitidas; en cuanto a las desestimatorias, estas suponen un 14,80 %. El porcentaje restante, un 8,14 %, se refiere a resoluciones archivadas o que instan a la retroacción de actuaciones. Esos datos se pueden apreciar en el siguiente gráfico de resoluciones según su sentido.



1.2 Actividad de garantía

En este apartado se incluye el contenido o los fundamentos jurídicos de resoluciones correspondientes al año 2019, que se corresponden con reclamaciones de ese mismo año o de 2018.

Uno de los problemas a los que se enfrenta este Consejo es el de la ausencia de alegaciones u otro tipo de fundamentos jurídicos previos a la presentación de las reclamaciones frente a entidades locales. Efectivamente, la mayoría de los reclamantes acuden al CTBG como consecuencia de un silencio administrativo (por ejemplo, en 2019, 321 sobre un total de 405); y, con posterioridad, el porcentaje de entidades locales que responden a la demanda de alegaciones por parte del CTBG es muy escaso (menos del 45 % de las reclamaciones a entidades locales cuentan con alegaciones de estas). Ello supone que el CTBG debe resolver, en muchas ocasiones, sin conocer las razones por las que la entidad local no ha atendido total o parcialmente la solicitud de derecho de acceso a la información pública; en definitiva, se resuelve contando únicamente con los argumentos esgrimidos por una de las dos partes afectadas por la reclamación, con las limitaciones que ello conlleva.

Entrando ya en el análisis de resoluciones del CTBG, este año dentro del **criterio formal**, se van a incluir pasajes de resoluciones que inciden sobre los límites de los artículos 14 y 15 de la LTAIBG, así como sobre las causas de inadmisión del artículo 18, para complementar así la visión aportada en el *Anuario* del año pasado. En este sentido debe indicarse que no todas las reclamaciones que se incluyen en este informe se refieren a actuaciones de entidades locales, pero dado su interés en relación con la aplicación de la LTAIBG se considera necesaria su inclusión.

En el año 2019, el CTBG aprobó el criterio interpretativo CI/1/2019, de 24 de septiembre, sobre el artículo 14.1.h) de la LTAIBG, relativo al perjuicio para los intereses económicos y comerciales. Por esta razón se van a incluir en este informe dos resoluciones que afectan a esta cuestión; una de ellas anterior al criterio mencionado y la otra posterior a él.

La Resolución anterior al CI/1/2019, de 24 de septiembre, es la RT/0296/2018. En esta, un comité de empresa solicitó a la consejería de salud de una comunidad autónoma información acerca de las mejoras ofertadas por la empresa adjudicataria en un expediente de contratación relativo al servicio de transporte sanitario en el ámbito de esa comunidad autónoma.

Disconforme con la resolución de la consejería de salud, la empresa adjudicataria presentó reclamación ante el CTBG, por considerar que la estimación de la solicitud de información presentada por el comité de empresa perjudicaba sus intereses, en concreto sus intereses económicos y comerciales, el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial, así como la confidencialidad de la oferta presentada en la contratación.

El CTBG resolvió en los siguientes términos:

En el presente caso la adjudicataria ha puesto de manifiesto los daños que se pueden producir si se accede a todo el contenido de la oferta

realizada, y que en concreto son que otra empresa pueda reproducir fielmente la oferta realizada y el perjuicio económico sería la pérdida de contratos similares al ahora analizado, que la Administración autonómica cifró en un gasto de casi 29 millones de euros, para un plazo de cuatro años. Pero si el análisis se ciñe a lo exclusivamente solicitado por el Comité de Empresa, que son las mejoras ofertadas por la adjudicataria y que al serlo obligan a realizar a los trabajadores, no se está ante una exposición de los conocimientos técnicos o comerciales de la empresa, puesto que conocer por citar un ejemplo, que va a haber en funcionamiento un número de ambulancias en reserva mayor que el establecido en los pliegos como mejora efectiva, no es información que con su divulgación se perjudique la estrategia comercial de la empresa.

De este modo, y según la documentación que obra en el expediente, puede afirmarse razonablemente que el contenido de las mejoras, que es sobre lo que se pretende ejercer el derecho de acceso a la información, no se configuran como conocimientos técnicos que poseen un valor comercial cuya revelación puede perjudicar los intereses de la empresa de referencia, menoscabando su potencial técnico y sus intereses empresariales o financieros o su capacidad para competir en un mercado como es el del transporte sanitario.

Finalmente, con relación a la confidencialidad como límite al ejercicio del derecho de acceso a la información, este Consejo ha declarado que puede entenderse correcto invocar este límite cuando se está en fase de tomar una decisión importante y su conocimiento público haría variar esa decisión o influir en ella de manera notoria y determinante, tanto en el transcurso de un procedimiento abierto o bien en el caso de que por imperativo legal se deba guardar secreto o por aplicación otro tipo de normas internas o corporativas de carácter ético o profesional. En el presente caso, no existe un procedimiento en curso que haga peligrar la decisión final que se adopte si se hacen públicos las mejoras.

Por otra parte en la amplísima resolución de 21 de mayo de 2018 de la Secretaría General Técnica (...) se ha realizado el test del daño con respecto a toda la documentación obrante en el sobre C y así se acuerda: “PRIMERO.– Conceder al Comité de empresa el acceso a la documentación contenida en el SOBRE B y al informe técnico de valoración del SOBRE B.

El acceso a la documentación indicada en este apartado podrá realizarse a partir del día siguiente a la recepción de la presente re-

solución, previo cumplimiento de lo indicado en el Anexo de esta resolución.

SEGUNDO.– Conceder al Comité de empresa el acceso a la documentación contenida en el SOBRE C y al informe técnico de valoración del SOBRE C al no haber quedado acreditado la condición de información sujeta a los límites contenidos en el artículo 14 de la Ley 19/2013, con excepción de aquellos apartados contenidos en los 5 tomos analizados sobre los que se ha declarado en esta resolución de forma expresa su carácter de secreto comercial, apartados sobre los que se deniega el acceso solicitado y que aparecen relacionados en el resuelve tercero. No obstante, según se desprende del contenido del artículo 20.2 de la citada Ley, en relación con lo dispuesto en el artículo 22.2, al haberse ejercitado oposición por parte de tercero, el acceso solo tendrá lugar cuando, habiéndose concedido dicho acceso, haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso administrativo sin que se haya formalizado o haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información.

TERCERO.– Denegar al Comité de empresa el acceso a la documentación contenida en los siguientes apartados al haber estimado la Consejería de Salud su carácter de secreto comercial: (...)”.

En consecuencia, este Consejo no aprecia la concurrencia del límite invocado por el ahora reclamante en cuanto respecta a la confidencialidad de la información y se indica que la Secretaría General Técnica ha aplicado correctamente la LTAIBG, analizando previamente si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable, realizando una aplicación justificada y proporcional atendiendo a las circunstancias del caso concreto (test del interés público) siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso.

La resolución posterior al CI/1/2019, de 24 de septiembre, es la [RT/0637/2019](#). En esta reclamación se solicitaba información sobre el gasto sanitario anual y el precio unitario en una comunidad autónoma en la compra de determinados medicamentos. El reclamante se mostró disconforme con la respuesta recibida por la Administración, la cual le suministró datos sobre gasto sanitario anual global de esos medicamentos, por considerar la concurrencia de los límites de acceso a la información recogidos en el artículo 14.1 h) (perjuicio para los intereses económicos y comerciales) y 14.1 k) de la LTAIBG (perjuicio para la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión).

El CTBG se pronunció en los siguientes términos:

La autoridad autonómica alega que “El tratamiento con estos medicamentos (...) implica un alto impacto económico, por lo que despierta un interés comercial para los diferentes agentes que tienen una actividad relacionada con el medicamento (laboratorios, distribuidores,...). La información de los precios de compra de los medicamentos se constituye en una información de mercado, una herramienta de conocimiento y presión que se puede utilizar para marcar estrategias comerciales contrarias a los objetivos sanitarios y de financiación de la Administración Sanitaria Autonómica o que puede afectar a los intereses comerciales de terceros”.

En lo que respecta al límite del artículo 14.1 h), debe recordarse que este Consejo ha elaborado el Criterio interpretativo 1/2019, de 16 de octubre. Por su aplicación a esta reclamación se reproducen a continuación diversas partes de ese Criterio:

(...)

Desde esta perspectiva, el concepto de intereses económicos y comerciales debe redefinirse en los siguientes términos: aquellas posiciones ventajosas o relevantes del sujeto o sujetos en el ámbito del mercado o de la creación y producción de bienes y servicios cuya divulgación pudiera comprometer la competencia entre ellos y otros sujetos o la integridad de los procesos de negociación en que intervengan.

(...)

A la hora de realizar el test del daño, el sujeto responsable de atender una solicitud de información o una reclamación debe analizar las siguientes cuestiones:

1º. Valorar todas las cuestiones que resulten de aplicación con identificación de los intereses económicos y comerciales que se ven afectados.

2º. Destacar la incidencia comercial o económica de la información que se solicita.

3º. Valorar en qué medida concreta proporcionar la información dañaría los intereses económicos y comerciales de una organización. Para ello, se pueden aportar datos concretos, objetivos, evaluables y efectivos que avalen la posible aplicación del límite y su incidencia en la posición competitiva de la entidad afectada. (...)

4º. Determinar el nexo causal entre el acceso a la información solicitada y el daño a los intereses económicos y comerciales de la entidad presuntamente perjudicada.

Asimismo, cabe hacer mención a la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales, de la transposición de la Directiva 2016/943 del

Parlamento Europeo y del Consejo de 8 de junio de 2016 relativa a la protección de los conocimientos técnicos y la información empresarial no divulgados (secretos comerciales) contra su obtención, utilización y revelación ilícitas.

La Directiva 2016/943 en su artículo 2 define secreto comercial como (...) la información que reúna todos los requisitos siguientes:

- a) ser secreta en el sentido de no ser, en su conjunto o en la configuración y reunión precisas de sus componentes, generalmente conocida por las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice el tipo de información en cuestión, ni fácilmente accesible para estas;*
- b) tener un valor comercial por su carácter secreto;*
- c) haber sido objeto de medidas razonables, en las circunstancias del caso, para mantenerla secreta, tomadas por la persona que legítimamente ejerza su control.*

Finalmente, la mencionada Ley 1/2019 define como secreto empresarial cualquier información o conocimiento, incluido el tecnológico, científico, industrial, comercial, organizativo o financiero, que reúna las siguientes condiciones:

- a) Ser secreto, en el sentido de que, en su conjunto o en la configuración y reunión precisas de sus componentes, no es generalmente conocido por las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice el tipo de información o conocimiento en cuestión, ni fácilmente accesible para ellas;*
- b) tener un valor empresarial, ya sea real o potencial, precisamente por ser secreto, y*
- c) haber sido objeto de medidas razonables por parte de su titular para mantenerlo en secreto.*

Tal y como ha alegado la autoridad autonómica “El precio de compra fijado por el Ministerio de Sanidad para el Sistema Nacional de Salud de los medicamentos de dispensación hospitalaria es un dato confidencial que el Ministerio de Sanidad solo facilita a las comunidades autónomas a través de una aplicación con acceso restringido a través de certificado digital a las personas autorizadas”. Por lo que facilitar el precio unitario por dosis supondría “una violación de la confidencialidad impuesta por el Ministerio de Sanidad a las comunidades autónomas y un perjuicio para la empresa comercializadora del medicamento, al publicitar un dato confidencial de índole económica que afecta al objeto económico de la entidad mercantil y que puede ser utilizado por sus competidores en su perjuicio”. Teniendo en cuenta lo anterior, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la Administración autonómica ha cumplido con lo

recogido en el Criterio 1/2019 y considera justificado que pueda darse un perjuicio, razonable y no meramente hipotético a los intereses económicos y comerciales con el acceso al precio unitario por dosis. Por lo tanto, sobre la base de los argumentos desarrollados en los apartados precedentes, la reclamación debe ser desestimada.

Como última resolución de este apartado de criterio formal, se hace mención de la reclamación RT/0520/2018. En ella el reclamante deseaba conocer determinados datos sobre el profesorado religioso en centros concertados: actas de las reuniones de la comisión de seguimiento del Acuerdo entre la Comunidad Autónoma y la Federación Española de Religiosos de Enseñanza-Titulares de Centros Católicos sobre profesorado religioso en centros concertados; número de profesores de centros privados con concierto que ha recibido el complemento retributivo establecido en ese Acuerdo, y su coste anual.

La Administración autonómica argumentó que las actas solicitadas constituían informes internos (artículo 18.1 b) LTAIBG) y que para proporcionar la información sobre el profesorado resultaba necesario llevar a cabo una acción previa de reelaboración (artículo 18.1 c) LTAIBG).

El CTBG resolvió en los siguientes términos:

La primera cuestión que se plantea es que las actas de la reunión de la comisión de seguimiento del “Acuerdo (...)” tienen la condición de información auxiliar o de apoyo.

A este respecto debe señalarse que este Consejo ya se ha pronunciado sobre esta causa de inadmisión en su criterio interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre. Se reproducen, por su interés para esta resolución, algunos de sus párrafos:

(...)

A la vista de los párrafos reproducidos cabe afirmar, en primer lugar, que (...) no ha especificado las causas que motivan la inadmisión de la solicitud ni la justificación, legal o material aplicable al caso, sino que se limita a reproducir el artículo 18.1 b) de la LTAIBG. En segundo lugar, el contenido de las actas solicitadas no se incluye en ninguno de los cinco puntos expuestos en el criterio, por las siguientes razones: primera, un acta contiene mucha más información aparte de la posible existencia de opiniones personales de sus miembros; segunda, se solicitan actas de reuniones ya celebradas, es decir, aprobadas por sus miembros y no de simples borradores o textos preliminares; tercero, una acta no es información preparatoria de otro órgano sino que tiene un contenido independiente, prueba de ello es el artículo 18 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público; cuarto, un acta no

puede ser considerada como una comunicación interna en un procedimiento, sino una manifestación de la celebración de una reunión de un órgano colegiado; quinto, un acta, en ningún caso, se trata de un informe no preceptivo. Por el contrario, tal y como dispone el CI/006/2015, de 12 de noviembre, conocer las actas de reuniones contribuye a “la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación”.

Por todo lo señalado en el párrafo anterior, a juicio de este Consejo no puede prosperar la argumentación (...) para denegar el acceso a las actas (...) por lo que procede estimar la reclamación en este punto concreto.

Por lo que respecta a la información acerca del número de profesores de centros privados con concierto que ha recibido el complemento de antigüedad de 8 trienios, la (...) argumenta para denegar el acceso que resulta necesaria una acción previa de reelaboración, causa de inadmisión del artículo 18.1 c) de la LTAIBG. Sobre la reelaboración este Consejo aprobó el criterio CI/007/2015, de 12 de noviembre.

(...)

Este planteamiento debe ser, necesariamente, completado por la interpretación que del alcance del precepto de referencia ha elaborado la jurisprudencia contencioso-administrativa. En este sentido hay que traer a colación el apartado 1 del Fundamento de Derecho Cuarto de la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 24 de enero de 2017, de acuerdo con el cual:

“(...) Pero el derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancia de un particular. Es por ello por lo que el mencionado art. 18.1.c permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifique deba ser objeto de una interpretación amplia. Por consiguiente, es indiferente que dicha información obre en poder de la Administración o ente público encargada de dispensarla. (...)

La (...) a la hora de invocar esta causa de inadmisión señala que “la nómina del profesorado en régimen de concierto y pago delegado se compone de 23 000 perceptores, y agrupa una tipología de centros muy dispar en función del tipo de persona jurídica que ostente la titularidad del centro, del tipo de prestación de servicios que efectúa el personal docente, ya sea por cuenta propia o por cuenta ajena, así como de la existencia o no de una relación contractual de carácter laboral con el centro”.

Este Consejo no está en condiciones de afirmar que la aportación de la información solicitada resulte sencilla o no comporte una dedicación profunda de los servicios de (...). No obstante, se debe recordar lo que recogía el CI/007/2015 en el sentido de:

La reelaboración supone un nuevo tratamiento de la información y no debe confundirse con otros supuestos, tales como el volumen o la complejidad de la información solicitada, la inclusión de datos personales susceptibles de acceso parcial o de anonimización o el acceso parcial de la información, supuestos estos contemplados en los artículos 20.1, 15.4 y 16 de la Ley 19/2013, que no suponen causas de inadmisión en sí mismos. La reelaboración habrá de basarse en elementos objetivables de carácter organizativo, funcional o presupuestario, identificando estos en la correspondiente resolución motivada.

Más allá de la indicación de la existencia de 23 000 profesores y la dispar tipología de centros, no se argumenta de manera evidente cuáles son las dificultades de obtención de la información.

(...)

Por otro, debe tenerse en cuenta lo regulado en el Real Decreto 2377/1985, de 18 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de normas básicas sobre conciertos educativos, cuyo artículo 34 dispone:

(...)

Y el artículo 35:

(...)

Parece evidente, a la luz de los citados preceptos, que (...) tiene información de todos los profesores de colegios concertados en sus bases de datos para poder hacer efectivo el pago mensual de sus salarios, (...) Este proceso resultará indudablemente laborioso pero en ningún caso requeriría una acción previa de reelaboración.

(...)

Como consecuencia de lo expresado en párrafos anteriores, este Consejo considera que procede estimar la reclamación planteada al no entender suficientemente justificados los argumentos de (...).

Por lo que se refiere al **criterio material**, se incluyen en este informe las siguientes materias, por su interés en el ámbito local:

Medio ambiente

En relación con el medio ambiente, ámbito muy importante de actuación de las entidades locales, existe además un gran interés por poder delimitar cuándo una reclamación debe tramitarse por la LTAIBG y cuándo por la legis-

lación propia en materia medioambiental, al amparo de lo dispuesto en la disposición adicional primera de la LTAIBG.

Como ejemplo de lo anteriormente expresado, se puede citar la [RT/0434/2019](#). En esta reclamación el reclamante deseaba conocer el estado del expediente administrativo por una denuncia formulada contra una persona por pescar sin autorización en un coto. El CTBG resolvió lo siguiente:

De la amplitud del concepto de información ambiental contenido en la Ley 27/2006, y en las directivas europeas 2003/4/CE y 2003/35/CE, de las que dicha Ley trae causa, dan buena cuenta diversas sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (en adelante TJCE) como la STJCE de 17 de junio de 1998 (asunto 321/96, Mecklenburg), cuando el Tribunal afirmó: “debe recordarse que en el concepto de ‘información sobre medio ambiente’ la letra a) del art. 2 de la Directiva engloba cualquier información relativa al estado de los distintos elementos del medio ambiente que allí se mencionan, así como las actividades o medidas que puedan afectar o proteger el estado de dichos elementos, ‘incluidas las medidas administrativas y los programas de gestión del medio ambiente’. Del tenor literal de esta disposición se deriva que el legislador comunitario pretendió dar a dicho concepto un sentido amplio que abarcara tanto los datos como las actividades referentes al estado de dichos elementos”.

Pero tal pronunciamiento del Tribunal no quedó ahí, ya que fue cuestionado acerca de si la letra a) del art. 2 de la Directiva debía ser interpretada en el sentido de si debía ser aplicada a un informe emitido por una autoridad competente en materia de ordenación paisajística, en el marco de su participación en un procedimiento de aprobación de un plan de construcción. A este respecto, el TJCE afirmó: “De la utilización que se hace en la letra a) del art. 2 de la Directiva del término ‘incluidas’ resulta que el concepto de ‘medidas administrativas’ no es más que un ejemplo de las ‘actividades’ o de las ‘medidas’ a las que se refiere la Directiva (...), el legislador comunitario se abstuvo de dar al concepto de ‘información sobre medio ambiente’ una definición que pudiera excluir alguna de las actividades que desarrolla la autoridad pública, sirviendo el término ‘medidas’ tan solo para precisar que entre los actos contemplados por la Directiva deben incluirse todas las formas de ejercicio de actividad administrativa”.

De este modo, el Tribunal mantuvo que “para ser una ‘información sobre medio ambiente’ a efectos de la Directiva bastaba que un informe de la Administración, como el controvertido en el asunto principal, constituyese un acto que pudiese afectar o proteger el estado de alguno de

los sectores del medio ambiente a los que se refería la Directiva. Tal es el caso si, como señala el órgano jurisdiccional remitente, dicho informe, en lo que atañe a los intereses de la protección del medio ambiente, puede influir en la decisión de aprobación de un plan de construcción”. Por lo tanto, atendiendo al objeto de la solicitud (denuncia por infracción en el medio ambiente y expediente sancionador al respecto) entendemos debe ser tramitada de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 27/2006 antes indicada, incluyendo la aplicación de las vías de recurso previstas en dicha norma. Debiendo la Administración responder a las solicitudes de información recibidas.

Empleo público

El empleo público es una de las materias sobre las que mayor número de reclamaciones se presentan año a año (así, 45 reclamaciones en 2019, un 11,11 % del total) ante el CTBG. Se pueden citar diversos ejemplos.

En primer lugar, la [RT/0155/2019](#). En esta reclamación la persona reclamante deseaba acceder a todas las pruebas que se realizaron en un proceso selectivo, así como a sus plantillas de soluciones. A continuación se transcriben algunos párrafos de interés:

En cuanto al fondo del asunto, deben analizarse los motivos aducidos por la autoridad municipal para desestimar la solicitud de información de la interesada, que básicamente se ciñe a que la misma no es interesada en el procedimiento al no haber concurrido a la convocatoria del primer examen del proceso selectivo.

Precisamente, una de las características del derecho de acceso a la información pública es que lo pueden ejercer, tal y como se ha indicado en el anterior fundamento jurídico, todas las personas sin que necesariamente tengan la condición de interesadas en un determinado procedimiento administrativo. (...)

Este Consejo ya ha tenido oportunidad de pronunciarse en sentido estimatorio sobre el acceso a documentación referida a procesos selectivos, dentro del ámbito de la Administración General del Estado (AGE). Así se puede citar la resolución R/0341/2017, de 9 de octubre, en la que se señalaba lo siguiente:

“la presente reclamación debe ser estimada, ya que la información solicitada existe, por cuanto ha servido para la calificación de un ejercicio que ya ha concluido, y a que el acceso a la misma facilita el conocimiento de la decisión pública adoptada y, por lo tanto, entronca directamente con las finalidades para las que se adoptó la LTAIBG”.

Resulta evidente que en cualquier proceso selectivo de una administración pública existe un interés público en conocer cuál ha sido el desarrollo de los diferentes procesos que se convocan, cara a conocer cómo se toman las decisiones públicas, como el acceso a la función pública, y bajo qué criterios actúan las instituciones, tal y como se señala en el preámbulo de la LTAIBG. Tal interés público, en el supuesto de la reclamación planteada, no se ve sometido a ningún tipo de límite del artículo 14 o 15 de la LTAIBG, ya que no se aprecian otros intereses contrapuestos en juego que deban ser protegidos. Prueba de ello es que la Administración afectada en ningún momento ha invocado ninguno de los límites que la LTAIBG establece para valorar la estimación o desestimación de una solicitud de derecho de acceso.

También resulta de interés la [RT/0640/2019](#), en la que se solicitaba el acceso a la plantilla orgánica de un ayuntamiento, con indicación de nombres y apellidos de las personas que ocupaban las distintas plazas:

La autoridad municipal alega el artículo 15 de la LTAIBG para no facilitar la información solicitada. En este ámbito, concretamente por la solicitud de identificación de los ocupantes de la Relación de Puestos de Trabajo del Ayuntamiento, debe recordarse que el Criterio Interpretativo n.º 1/2015, aprobado conjuntamente por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos, en aplicación de lo previsto en la disposición adicional quinta de la LTAIBG (...): En este sentido, las Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT) son el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios, y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto (art. 15 de la Ley 30/84, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública). Su entrega completa, con identificación de los ocupantes, satisface el derecho de acceso a la información pública y prevalece respecto a la protección de los datos de carácter personal.

A mayor abundamiento, los tribunales de justicia amparan la entrega de las RPT con o sin identificación nominal de trabajadores. En este sentido, se cita la Sentencia de 6 de julio de 2018, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo n.º 6, de Madrid (PO 50/2017) sobre solicitud de acceso a la información dirigida a la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) para conocer el catálogo actualizado de puestos de trabajo ocupados y vacantes de funcionarios en la provincia de Valencia. La AEAT denegó el acceso, entendiéndolo que dicha información ponía en riesgo y afectaba, entre otros límites, a los datos de carácter personal.

A juicio del Juzgado, “Es esa prevalencia del interés público del derecho de acceso, reconocido constitucionalmente, la que obliga a que las decisiones que se adopten ante una solicitud como la planteada estén informadas por un objetivo primordial, cual es el de dotar de la mayor eficacia a dicho derecho, siendo posible limitarla única y exclusivamente en los supuestos legalmente previstos.

(...) el considerar que hay que limitar el acceso a los datos de todos y cada uno de los funcionarios que desempeñen puestos de trabajo en la AEAT es un razonamiento tan generalizado y sin matices que no puede ser calificado como proporcionado, ni mínimamente justificado, ni atiende tampoco a las circunstancias del caso concreto, sino que lo extiende y refiere en general a todos los funcionarios de la entidad, por lo que no puede entenderse ajustado a lo que exige el art. 14.2 de la LTBG para restringir o limitar el derecho de acceso”.

1.3

Actividad jurisdiccional

Desde que el CTBG ha empezado a resolver reclamaciones territoriales se han presentado treinta y nueve recursos frente a sus resoluciones. En el año 2019 se ha producido un importante incremento en el número de recursos presentados, originado principalmente por la interposición de doce recursos frente a resoluciones de contenido idéntico de este Consejo, referidas a procedimientos electorales en colegios oficiales de enfermería de carácter provincial. En cualquier caso, aunque no hubieran existido esas interposiciones la conflictividad jurisdiccional habría aumentado ligeramente, puesto que se ha pasado de doce recursos presentados en la fecha de elaboración del anterior informe a los mencionados treinta y nueve en este informe.

De este número de recursos, nueve corresponden a reclamaciones en las que estaban involucradas entidades locales, nueve a comunidades autónomas, siete a universidades y catorce a colegios profesionales.

A continuación se proporciona información sobre algunos de los recursos contencioso-administrativos presentados y que han sido objeto de sentencia en 2019:

Información de carácter laboral sobre un cargo público del Ayuntamiento de Torrejón (RT 0416_2017)

Esta reclamación versaba sobre una solicitud de derecho de acceso dirigida al Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz (Madrid), con objeto de conocer

determinada información de carácter laboral, etc., sobre un cargo de dicho Ayuntamiento.

Presentada la reclamación por silencio administrativo, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la estimó por cuanto la información solicitada tenía la consideración de información pública, susceptible, además, de ser objeto de publicación al amparo de los artículos 6 y 8 de la LTAIBG.

Frente a esta resolución el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz interpuso un recurso contencioso-administrativo mediante escrito de 18 de septiembre de 2018.

En fecha 29 de marzo de 2019 se dicta sentencia, de cuyo contenido se extraen a continuación las siguientes partes:

El título I de la Ley regula e incrementa la transparencia de la actividad de todos los sujetos que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas mediante un conjunto de previsiones que se recogen en dos capítulos diferenciados y desde una doble perspectiva: la publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública.

La denominada publicidad activa consiste en el establecimiento de una serie de obligaciones para los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del título I, que habrán de difundir determinada información sin esperar una solicitud concreta de los administrados. En este punto se incluyen datos sobre información institucional, organizativa y de planificación, de relevancia jurídica y de naturaleza económica, presupuestaria y estadística.

SEGUNDO: La parte actora considera que el expediente tramitado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno caducó por el transcurso del plazo para resolver entendiendo que la Ley establece que la resolución expresa posterior al plazo debía ser desestimatoria.

El artículo 24.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común establece, en su letra b) que en los casos de desestimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio.

Por lo tanto, la Administración tenía obligación de resolver conforme al artículo 21.1 de la misma Ley y no quedaba sometida al sentido del silencio, por aplicación del artículo 24.3 de tan repetida Ley, por lo que la resolución expresa no tenía que ser necesariamente negativa como aduce el Ayuntamiento demandante.

TERCERO: Entiende la parte actora que se le dio cumplida respuesta al solicitante de la información. Del examen del expediente administrativo se desprende que la petición de información se realizó el 27 de septiem-

bre de 2017, contando el Ayuntamiento demandante con el plazo de un mes para contestar, conforme con lo dispuesto por el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, por lo que pasado ese plazo el solicitante de la información acudió al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, contestando insuficientemente el Ayuntamiento posteriormente cuya contestación fue tomada en consideración por el citado Consejo en su resolución.

Como decimos la contestación del Ayuntamiento recurrente resulta insuficiente en los términos que se expresa, recogidos en el FD 1.º de la presente, en relación a la información solicitada por el peticionario que no era otra que conocer datos profesionales de puestos desempeñados en el Ayuntamiento y económicos retributivos por uno de sus concejales. Por lo tanto, información institucional y organizativa y económica, prevista en los artículos 6.1 y 8.1 f) y h) de la Ley 19/2013.

Finalmente, el Ayuntamiento demandante considera que con contestar que la información ya estaba publicada, sin especificar dónde, ni ruta de acceso, ya estaba cumplida su obligación de contestación a la petición de información realizada. Sin embargo, tal información dada en términos absolutamente indefinidos incumple lo dispuesto por el artículo 22.3 de la citada Ley. Por todo lo cual, el recurso contencioso administrativo ha de ser desestimado.

Información relativa a aparcamientos públicos y mixtos de la ciudad de Madrid (RT 0168_2018)

Esta reclamación procede de una solicitud de derecho de acceso dirigida al Ayuntamiento de Madrid, con objeto de conocer determinada información sobre la afluencia de vehículos, tasas de ocupación y recaudación de aparcamientos públicos y aparcamientos mixtos de la ciudad de Madrid en los años 2015, 2016 y 2017.

El Ayuntamiento de Madrid estimó la solicitud planteada, si bien determinó que la información debía ser suministrada por las empresas concesionarias de la gestión de los aparcamientos. Una de estas empresas suministró la información, aunque manifestó su oposición a la divulgación de parte de aquella, motivo por el cual presentó reclamación ante el Consejo por considerar de aplicación el límite regulado en el artículo 14.1 h) de la LTAIBG, referido a intereses económicos y comerciales.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno desestimó la reclamación planteada, por considerar que el interés público en conocer la gestión de un servicio público por parte de empresas concesionarias prevalecía sobre los intereses económicos y comerciales de estas.

Frente a esta resolución la parte reclamante interpuso recurso contencioso-administrativo en diciembre de 2018, recurso que fue resuelto mediante sentencia de 4 de octubre de 2019. A continuación se reproduce un extracto de esta:

En segundo lugar, en la demanda se alude a un error en la apreciación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, por concurrir, el límite previsto en el artículo 14.1.h) de la Ley de Transparencia, relativo a que el acceso a la información solicitada suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales.

Entiende la demandante que la información requerida forma parte de su ámbito estratégico de permanencia y desarrollo en el mercado y es un factor determinante para su competitividad, de modo que su posesión por terceros competidores afecta potencialmente al desenvolvimiento estratégico de la empresa titular de esos datos.

Tampoco esta argumentación puede prosperar por las siguientes razones:

– *Los límites de acceso a la información pública deben interpretarse de una manera restrictiva y en este sentido se viene pronunciando el Tribunal Supremo, véase a este respecto la sentencia de 16 de octubre de 2017, en el marco del recurso de casación n.º 75/2017, que habla de que no pueden aceptarse limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.*

– *Establece el artículo 14.2 de la Ley que la aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.*

– *En el presente supuesto, lo que se solicita son los datos de recaudación, esto es, los ingresos de la actora derivados de la prestación del servicio público, que no se corresponde con el beneficio real obtenido.*

– *Se alega por la actora que la información solicitada, constituiría secreto comercial de acuerdo con lo dispuesto en la Directiva de la UE 2016/943, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2016, pero su contenido es perfectamente compatible con la normativa en materia de transparencia, cuando además señala en su Considerando 11 que “La presente Directiva no debe afectar a la aplicación de las normas de la Unión o nacionales que exigen la divulgación de información...”.*

– *Los datos de recaudación en bruto, que son los que se solicitan, no tienen la consideración, ni de conocimiento técnico, ni información tecnológica de cara a integrar el concepto de secreto comercial y por lo que se refiere a la información empresarial, sí podría tener encaje en*

este concepto, pero de una manera al final forzada, porque no se le está pidiendo que revele su forma de proceder en el mercado, su estructura de costes o análisis que realice sobre el sector en el que opera. La recurrente se limita a hablar de perjuicios posibles, que no reales, que el acceso a la información podría causar, pero tendría que concretarlos y no hablar de hipótesis.

No hay que olvidar que nos encontramos ante un determinado servicio público, explotado por un concesionario, que hay un interés público en cómo se está gestionando y ello no puede suponer un obstáculo al derecho de acceso a la información que se reconoce a los ciudadanos.

SEXTO.– Por último, el demandante alega también el abuso de derecho y desequilibrio de las partes implicadas en cuanto al esfuerzo a desplegar en este tipo de petición, al considerar que el solicitante de la información no ha justificado mínimamente las razones de su solicitud, guardando silencio, en todo momento, con lo cual, el Consejo de Transparencia no ha podido valorar las razones de cada una de las partes, por la sencilla razón de que quien solicita la información no dice que le mueve a hacerlo.

Tampoco esta argumentación puede ser estimada, porque la Ley no exige que se motiven las solicitudes de acceso a la información y el que no se justifique no supone ningún obstáculo para que el Consejo puede apreciar o no la conformidad de la solicitud con la norma y resolver en consecuencia.

El solicitante de la información ejerció un derecho que nuestro ordenamiento le reconocía y no puede verse ni abuso, ni fraude de ley en su proceder.

Por todo lo expuesto, el recurso debe ser desestimado.

Información sobre una tesis doctoral de la Universidad Politécnica de Madrid (RT 0251_2018)

En esta reclamación un ciudadano remitió una solicitud de acceso a la información a la Universidad Politécnica de Madrid, en cuya virtud solicitaba copia de una tesis doctoral. Contactado el autor, este manifestó su negativa a dar acceso a su tesis doctoral, invocando su derecho a la propiedad intelectual.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en aplicación del artículo 14.1 j) (límite de la propiedad intelectual) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, desestimó la reclamación planteada.

Frente a esta resolución el reclamante interpuso recurso contencioso-administrativo en febrero de 2019, que fue resuelto mediante sentencia de 31 de octubre de 2019. Se reproducen seguidamente algunas partes de ella:

Por lo tanto, de conformidad con lo razonado en estas sentencias, así como de lo dispuesto en la Ley 19/2013, tenemos que la Universidad Politécnica en la que, de forma preceptiva, se ha depositado un ejemplar de la tesis a la que pretende acceder el actor con la finalidad del archivo y la documentación, no puede fotocopiarla ni reproducirla en forma alguna para facilitar la copia a la persona que lo solicite, salvo que obtenga la autorización de su autor, porque ello vulnera el derecho a la propiedad intelectual sobre la obra de que es titular este, cumpliendo con la finalidad del depósito y, al propio tiempo, con la finalidad de acceso a la información establecida en la Ley 19, facilitando el acceso a su contenido.

En definitiva, no compartimos la afirmación contenida en la demanda de que “... La Universidad Politécnica de Madrid no solo está facultada, sino que está obligada a facilitar copia de la tesis doctoral habida cuenta su naturaleza y consideración de ‘información pública’ a los efectos de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno...” puesto que, aun cuando tenga naturaleza de información pública, el acceso en la forma solicita vulnera un derecho del que es titular su autor, de forma además innecesaria porque la finalidad de la Ley se cumple de forma suficiente en la forma señalada en el fundamento anterior, ajustándose por ello a los principios establecidos en el artículo 15 de la Ley 19.

QUINTO.– *La conclusión alcanzada en el fundamento anterior no resulta afectada por el hecho de que el autor de la tesis sea director de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Navales de la Universidad Politécnica de Madrid, puesto que el contenido de la tesis no es una información que esté obligado a facilitar por dicha circunstancia y el hecho de que haya de ostentar el título de doctor para acceder a dicho cargo no determina el derecho a obtener una copia de aquella de cualquier persona que lo solicite. La posesión del título de doctor está acreditada al haber seguido el procedimiento, público, establecido en la norma para su obtención y el cumplimiento del requisito no tiene una relación directa con el contenido de la tesis.*

Tampoco el artículo 4 de la Ley 19 permite llegar a una conclusión diferente puesto que la obligación en él establecida en relación con las personas físicas y jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas de suministrar a la Administración, organismo o entidad a la que se encuentren vinculadas, toda la información necesaria para el cumplimiento de las obligaciones previstas en dicho texto legal, nada tiene que ver con lo pretendido por el actor, puesto que la

tesis de la que pretende obtener una copia obra en poder de la Universidad Politécnica en virtud de la obligación de depósito establecida en la normativa que regula la obtención del título de doctor.

Información relativa a órganos internos del Colegio Oficial de Enfermería de Madrid (RT/0347/2018)

Esta reclamación procede de una solicitud de derecho de acceso dirigida al Colegio Oficial de Enfermería de Madrid, con objeto de obtener copia de las actas de la junta general, de la junta de gobierno y de la comisión permanente correspondientes a los años 2015, 2016, 2017 y 2018.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estimó la reclamación planteada, por considerar que la información solicitada tenía la condición de información pública.

Disconforme con la resolución dictada, el Colegio interpuso recurso contencioso-administrativo, que tiene entrada en el Consejo el 14 marzo de 2019, y que se resuelve mediante sentencia de 9 de octubre de 2019. De esta se extrae para este informe el siguiente contenido:

La primera cuestión a resolver es si cabe incluir en este apartado, por abusiva, la solicitud de información cuando adolezca de manifiesta falta de concreción, por su carácter genérico e indiscriminado.

(...)

No se trata de la mayor o menor facilidad para suministrar estos documentos sino de si resulta abusiva la petición de estos cuando no se identifique su contenido, en que se esté interesado.

Cierto que el artículo 13 de la Ley equipara contenidos y documentos al disponer que ambos constituyen información pública.

La Abogacía del Estado entiende que una petición no es “abusiva, no justificada por la finalidad de la Ley de Transparencia” por el mero y simple hecho de que no se encontrara, en un hipotético supuesto, concretada e identificada en su contenido.

Ahora bien, las actas en que se recogen los acuerdos de los órganos colegiados constituyen el soporte físico en que los mismos se documentan, pero no puede entenderse que constituyan, sin otras precisiones sobre su contenido, información en el sentido de la Ley.

Ello se deduce de la circunstancia de que –art. 16– se contempla el acceso parcial a la información en los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información, lo que no podría materializarse si se permite la sola petición de documentos sin acotar su contenido.

La solicitud podrá presentarse por cualquier medio que permita tener constancia de la información que se solicita –art. 17.2 b)– y el artículo 19.2 dispone que cuando la solicitud no identifique de forma suficiente la información, se pedirá al solicitante que la concrete en un plazo de diez días, con indicación de que, en caso de no hacerlo, se le tendrá por desistido, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución.

Un documento que no precise su contenido no constituye información pública en el sentido de la Ley.

Afirma la propia Abogacía del Estado que los aspectos organizativos de los colegios profesionales están sujetos a derecho administrativo, en la medida en que son determinantes de la formación de la voluntad del órgano colegial, que necesariamente ha de producirse de manera democrática por mandato constitucional.

Da por sentado que la solicitante estaba interesada en estos aspectos, cuando ello no se desprende de su solicitud.

Abunda la demandada en que las actas se encuentran plenamente sujetas a las prescripciones legalmente impuestas por las leyes de procedimiento, lo que determina que el acceso a las mismas esté amparado por la Ley de Transparencia, pues de lo contrario se impediría el acceso al resultado en que se plasma (actas) el régimen organizativo de los colegios profesionales cuyo proceso de formación de voluntad se encuentra plenamente sujeto al derecho administrativo.

Se aprecia que la representación procesal de la demandada asume que la solicitante estaba interesada en conocer el régimen organizativo del Colegio de Enfermería de Madrid por el solo hecho de haber solicitado las actas de las reuniones de sus órganos.

Más bien parece que la solicitante, que no precisó la información que deseaba, se limitó a identificar los documentos en que suponía se contenía la misma.

Afirma la Abogacía del Estado que no bastaría, ni siquiera, con que una petición de acceso fuera abusiva sino que, además, debería “no estar justificada con la finalidad de la Ley”. A ello cabe objetar, en la misma línea planteada, que no cabe valorar si la petición no estaba justificada con la finalidad de la Ley, al no haber especificado la solicitante la información que interesaba, finalidad de la Ley que se concreta, como ilustra la propia parte, en la exposición de motivos de la Ley de Transparencia –escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones públicas, se manejan los fondos públicos y bajo qué criterios actúan las instituciones públicas–.

Cabrá cuestionar que el rechazo a la solicitud de las actas de los órganos rectores de un colegio profesional, referidas a varios años, sin hacer precisión de su contenido, pueda residenciarse en la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 e) de la Ley –que tenga un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley–, pero no ha de plantear cuestión la improcedencia de la misma por falta de identificación de la información pública, imprescindible para dar curso a la solicitud de conformidad con los artículos 17.2.b) y 19.2 de la Ley. En méritos a todo lo expuesto, procede la estimación de la demanda.

2

Actividad consultiva

Entre las funciones del CTBG se encuentra la de responder las consultas que, con carácter facultativo, le planteen los órganos encargados de tramitar y resolver las solicitudes de acceso a la información. Todo ello además de la función de asesorar en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno a cualquier institución o persona que desee recabar el parecer del CTBG.

En virtud de ambos preceptos el Consejo ha recibido hasta la fecha 497 consultas desde 2015 y con datos cerrados a 31 de diciembre de 2019.

En 2019 han entrado 67 consultas, con cinco pendientes de resolver a esa fecha.

Por su interés con respecto a la LTAIBG se han elegido para este informe algunas consultas, cuyo contenido se reproduce seguidamente.

Consulta CT/50/2018

Esta consulta, presentada en 2018 pero contestada en 2019, hace mención de tres cuestiones. La primera, relativa a la posibilidad de conceder acceso presencial a la información. A este respecto, por el CTBG se indicó lo siguiente:

El artículo 22.1 de la Ley 19/2013 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.

En el supuesto que plantean, nos encontraríamos ante la imposibilidad de suministrar la información por vía electrónica debido al volumen y al formato en que se encuentra la información y el estado de los medios técnicos y humanos. Esta circunstancia es habitual en las entidades locales de pequeño tamaño, que recurren en ocasiones al acceso presencial a documentación al no disponer de medios para facilitarla

electrónicamente. Este Consejo admite esta forma de dar cumplimiento al derecho de acceso siempre y cuando esté y quede justificado que no se puede llevar a cabo por medios electrónicos o por la forma indicada por el solicitante.

La segunda cuestión se refería al acceso a la información en caso de expedientes voluminosos, que requieran disociación de datos personales y posibilidad de ampliar el plazo de 10 días previsto en el artículo 22.1 de la LTAIBG para otorgar acceso a la información. Con respecto a ella, se indicó:

En cuanto a la forma de cumplir con las previsiones de la Ley 19/2013 en caso de expedientes voluminosos, cuyo acceso requiera un tratamiento de datos personales y de identificación de terceros afectados, el artículo 20.1 establece la posibilidad de ampliar el plazo de resolución y notificación de un mes en otro mes adicional “en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante”.

Y sobre el plazo para otorgar el acceso a la información tras la notificación de la resolución, en principio, el previsto en el artículo 22.1 de la Ley no es ampliable, pero cabe la posibilidad de ponerse en contacto con los interesados e informarles de la situación, además de incluir la oportuna justificación en la resolución.

La tercera cuestión se refería al acceso a expedientes sancionadores en materia urbanística. Con respecto a esta cuestión, se indicó lo siguiente:

De acuerdo con lo que exponen en el texto de su consulta, lo que se plantea es un conflicto entre el artículo 15.1 de la Ley 19/2013, que establece la necesidad de consentimiento expreso del afectado en caso de que la información contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, y el artículo 14.2 de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Islas Baleares que, para los casos en que se derive un expediente sancionador del ejercicio de la acción pública, recoge la obligación de comunicar a la persona que la haya ejercido el acuerdo de incoación y la resolución que ponga fin al procedimiento sancionador.

El problema se plantea cuando el afectado en el procedimiento sancionador no autoriza el acceso a los datos de su expediente y el solicitante de la información es la persona que ha ejercitado la acción pública, a la que habría que dar traslado de la incoación y la resolución del procedimiento sancionador de acuerdo con la ley autonómica de urbanismo. Hay que tener en cuenta que el artículo 15.1 de la Ley 19/2013 establece la necesidad de consentimiento, salvo cuando el acceso “estuviera amparado por una norma con rango de ley”. Por tanto, cabe cuestionarse

si la previsión del artículo 14.2 de la Ley 12/2017 es suficiente para considerar que no hace falta contar con el consentimiento del afectado. A juicio de este Consejo, la interpretación de estos preceptos afecta directamente al derecho fundamental de protección de datos personales y, en ese sentido, para mayor garantía, debe resolverse por la Agencia Española de Protección de Datos.

En cuanto a la posibilidad de proporcionar el acceso disociando los datos de carácter personal, para que esto sea posible es necesario que la disociación de datos impida la identificación del tercero afectado. Esto es, no es suficiente con eliminar los datos relativos a su identidad, sino que no puede deducirse la misma del contenido de la información. En este sentido, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en su Sentencia de 8 de marzo de 2002, Fundamento Jurídico Quinto, expresa lo siguiente:

“Procedimiento de disociación que consiste en eliminar la conexión entre el dato y la persona, en ‘despersonalizar’ el dato, actuando como barrera que impide la identificación y entrañando en definitiva un elemento protector de la intimidad o privacidad del afectado.

*Sin embargo, y para que exista dato de carácter personal (en contraposición con dato disociado) no es imprescindible una plena coincidencia entre el dato y una persona concreta, sino que es suficiente con que **tal identificación pueda efectuarse sin esfuerzos desproporcionados**, tal y como se desprende del mencionado artículo 3 de la Ley, en sus apartados a) y f) y también del Considerando 26 de la invocada Directiva 95/46/CE que expresamente señala que, para determinar si una persona es identificable, hay que considerar el conjunto de los medios que puedan ser razonablemente utilizados por el responsable del tratamiento o por cualquier otra persona, para identificar a dicha persona; que los principios de la protección no se aplicarán a aquellos datos hechos anónimos de manera tal que ya no sea posible identificar al interesado; que los códigos de conducta con arreglo al art. 27 pueden constituir un elemento útil para proporcionar indicaciones sobre los medios gracias a los cuales los datos pueden hacerse anónimos y conservarse de forma tal que impida identificar al interesado”.*

Por último, al margen de las consideraciones sobre la protección de datos personales del afectado, dentro de los límites al acceso a la información recogidos en el artículo 14 de la Ley 19/2013, se contempla la posibilidad de restringir el acceso cuando suponga un perjuicio para “la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios”. Para la aplicación de este artículo se debe

tener en cuenta el Criterio Interpretativo 2/2015, elaborado conjuntamente por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos, que indica lo siguiente:

(...).

Este límite se aplicará especialmente cuando la información se refiera a procedimientos que estén en tramitación, cuyo acceso interfiera en el desarrollo de los mismos. Pueden consultarse, por ejemplo, las resoluciones RT/0145/2016 y RT/0260/2016, en las que el Consejo aplicó este límite.

Consulta CT/0006/2019

Esta consulta planteaba la forma de proceder en el caso de que los concejales se negaran reiteradamente a la entrega de la declaración anual de bienes para su publicación en los portales de transparencia. La contestación se realizó en los siguientes términos:

A pesar de que la Ley 19/2013, de 9 diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG) establece, en su artículo 8.1.h), la obligación de publicar las declaraciones de bienes de los concejales para las Administraciones locales, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no tiene competencias ni capacidad sancionadora para exigir la entrega de las mismas a los representantes locales. Este deber de publicidad activa se establece respecto a la Administración, que es la encargada de publicar las declaraciones, no frente a los concejales electos.

No obstante, dado que no es infrecuente que los concejales incumplan la obligación de formular declaración de bienes prevista en el artículo 75.7 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, la Junta Electoral Central (JEC) se ha pronunciado en varias ocasiones sobre este tema, estableciendo incluso que es un requisito para el desempeño del cargo, si bien este criterio no es compartido por el Tribunal Supremo (STS de 19 de diciembre de 2001). Por ejemplo, puede consultarse en el siguiente enlace el Acuerdo 439/2011, de 16 de junio:

http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/acuerdos?packedargs=anyosesion=2011&idacuerdoinstruccion=28378&idsesion=727&template=Doctrina%252FJEC_Detalle

La JEC basa su argumentación en el artículo 108.8 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General:

En el momento de tomar posesión y para adquirir la plena condición de sus cargos, los candidatos electos deben jurar o prometer acatamiento

a la Constitución, así como cumplimentar los demás requisitos previstos en las leyes o reglamentos respectivos.

Por su parte, el artículo 27.2 de la LTAIBG establece como un principio de actuación de buen gobierno el desempeño de las funciones con transparencia, donde puede quedar incluido el deber de presentar anualmente declaración de bienes.

Consulta CT/0007/2019

En esta consulta, referida a un expediente para la concesión de licencia de actividad, en el que se somete el expediente a información pública, se deseaba conocer si la persona que ha presentado alegaciones tiene derecho a obtener una copia del informe del técnico municipal respondiendo a esas alegaciones, teniendo en cuenta que ese informe no resuelve el expediente, en la medida en que quedan todavía más pasos por cumplimentar (informes sectoriales, informes jurídicos, etc.).

La contestación tuvo lugar en los siguientes términos:

El trámite de información pública está regulado con carácter básico en el artículo 83 de la 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En virtud del apartado 3 de este artículo, “la comparecencia en el trámite de información pública no otorga, por sí misma, la condición de interesado. No obstante, quienes presenten alegaciones u observaciones en este trámite tienen derecho a obtener de la Administración una respuesta razonada, que podrá ser común para todas aquellas alegaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales”.

Parece lógico que, tratándose de un informe que da respuesta a las alegaciones, la persona que las ha presentado pueda tener acceso al mismo. No obstante, aunque no esté clara la condición de interesado en el procedimiento, hay que diferenciar este derecho a obtener una respuesta del derecho de acceso a la información pública, que es más amplio y está configurado en el plano de la rendición de cuentas de la actividad pública.

En este sentido, si se ejercita el derecho de acceso a la información previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, habría que analizar si el solicitante tiene la condición de interesado en el procedimiento de concesión de licencia, puesto que si este se encuentra en tramitación, de acuerdo con el apartado 1 de la disposición adicional primera, no sería aplicable la Ley 19/2013.

Pero, en todo caso, a nuestro juicio, la persona que presenta las alegaciones tiene derecho a conocer la respuesta a las mismas, independientemente de la vía que utilice y de que el informe solicitado sea uno más de los que sirven de base para el pronunciamiento final del órgano competente.

Consulta CT/0013/2019

Esta consulta atañe a la grabación de los plenos municipales, en el sentido de si según la LTAIBG es posible la grabación y difusión de los plenos municipales y si resulta necesario solicitar algún permiso para la grabación.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno no establece nada sobre la grabación de plenos municipales. No obstante, tanto nuestro ordenamiento jurídico como las instituciones y órganos que se han pronunciado sobre este asunto han considerado que no se puede prohibir la grabación de una sesión plenaria por un ciudadano.

En este sentido, el artículo 70 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local establece que “Las sesiones del Pleno de las corporaciones locales son públicas. No obstante, podrán ser secretos el debate y votación de aquellos asuntos que puedan afectar al derecho fundamental de los ciudadanos a que se refiere el artículo 18.1 de la Constitución, cuando así se acuerde por mayoría absoluta”.

La defensora del pueblo, en el informe anual de 2015 presentado ante las Cortes Generales, se manifestó de la siguiente forma:

“Esta institución ha iniciado una actuación de oficio ante la Federación Española de Municipios y Provincias a la vista de las reiteradas quejas presentadas por ciudadanos que, bien como meros asistentes a las sesiones de los plenos de los ayuntamientos, bien en su condición de concejales, exponían su disconformidad con que los alcaldes no permitieran que se pudiera grabar su desarrollo. Algunos de esos alcaldes prohibían la grabación sin una mínima motivación; otros aducían una facultad discrecional que derivaría de su potestad de policía y control del orden público en el desarrollo de las sesiones, o que ello no estaba expresamente previsto en ninguna norma; o que podía grabarse el sonido pero no las imágenes para proteger la intimidad de los concejales. Tras exponer esta institución las diversas normas, sentencias e informes de la Agencia Española de Protección de Datos que ampararían esas grabaciones, se ha solicitado a dicha Federación que valorara la conveniencia de remitir a los alcaldes y presidentes de las demás entidades lo-

cales que la integran, una circular con los antecedentes expuestos para que permitieran las grabaciones de las sesiones plenarias (15013746, 15010669, 15001349)”.

También en las resoluciones de diferentes quejas se ha pronunciado de forma favorable a la grabación de una sesión plenaria municipal, como puede consultarse en el siguiente enlace:

<https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/no-impedir-la-grabacion-de-los-plenos-municipales-con-los-limites-constitucionales-y-legales-para-su-posterior-divulgacion-en-medios-de-difusion-3/>

Por su parte, el Tribunal Supremo, en su Sentencia 3611/2015, de 24 de junio, consideró improcedente la exigencia de autorización para la grabación de una sesión plenaria, señalando que “(...) este condicionamiento a dicha autorización es contrario tanto a ese disfrute inmediato que corresponde a cualquier persona en relación con las libertades de expresión y de información, sin necesidad de ninguna autorización administrativa previa, como también a esa actitud pasiva que resulta obligada para el poder público cuando aquellas libertades sean ejercitadas”. Sentencia a la que se puede acceder a través del siguiente enlace: <https://www.fvmp.es/wp-content/uploads/2016/02/SentenciaGrabacion-Pleno.pdf>

Consulta 31/2019

En esta consulta, el interesado pregunta por el otorgamiento del acceso a información que incluye datos de carácter personal relativos a la comisión de una infracción administrativa, en el caso de que para su acceso la persona afectada no haya prestado consentimiento expreso. Todo ello sobre la base de tres circunstancias: una, que la persona afectada haya hecho públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso; dos, que la persona solicitante de la información haya puesto de manifiesto conocer los datos de carácter personal de la persona afectada que constan en la información solicitada; tres, que la persona solicitante esgrima razones calificables de interés legítimo que puedan amparar la comunicación de la información solicitada.

Asimismo se pregunta por la suspensión del procedimiento de derecho de acceso en el caso de que se hubiera interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la resolución relativa a la infracción administrativa. Por último, se interesa por el acceso a la información en el caso de que se dicte una sentencia estimatoria que declare la disconformidad a derecho de la resolución cuyo acceso se pretende.

Se reproduce a continuación parte de la respuesta proporcionada:

Respondiendo ya a las cuestiones planteadas con respecto a la primera de ellas, debe señalarse que la acción de hacer públicos determinados datos con anterioridad a una solicitud de acceso según el artículo 15.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), se refiere únicamente a los ámbitos de la ideología, la afiliación sindical, la religión y las creencias y no así a la comisión de infracciones penales o administrativas. Para conceder acceso a datos personales contenidas en estas, según el párrafo segundo del 15.1 de la LTAIBG será necesario el consentimiento expreso del afectado o contar con el amparo por una norma con rango de ley. A la vista de lo que señala ese artículo resultan irrelevantes otras circunstancias, como pueda ser el que la persona que solicita la información conozca los datos personales de quien ha sido objeto de un procedimiento disciplinario por haber cometido una infracción administrativa.

Más compleja resulta la cuestión de que exista un interés legítimo de la persona que solicita la información. A este respecto debe recordarse lo dispuesto en la disposición adicional décima de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales.

Los responsables enumerados en el artículo 77.1 de esta Ley Orgánica podrán comunicar los datos personales que les sean solicitados por sujetos de derecho privado cuando cuenten con el consentimiento de los afectados o aprecien que concurre en los solicitantes un interés legítimo que prevalezca sobre los derechos e intereses de los afectados conforme a lo establecido en el artículo 6.1 f) del Reglamento (UE) 2016/679.

Como puede verse, esta disposición plantea dos opciones: que exista el consentimiento de los afectados o la concurrencia de un interés legítimo. Para valorar si existe ese interés legítimo deberá realizarse una ponderación similar a la que señala el artículo 15.3 de la LTAIBG. Por esta razón, el interés legítimo podrá valorarse con el complemento de la aplicación de los dos test que establece la LTAIBG: el test del daño y el test del interés público.

*Para poder llevar a cabo una adecuada aplicación de los límites al derecho de acceso a la información pública, resulta de interés consultar el criterio interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio, elaborado conjuntamente con la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) sobre aplicación de los límites al derecho de acceso a la información, en cumplimiento de la función recogida en el artículo 38.2 a) de la LTAIBG.
(...)*

Con respecto a la segunda de las preguntas realizadas, relativa a la suspensión del procedimiento de acceso a la información en relación con una infracción administrativa, si no existe consentimiento expreso de la persona afectada y si esta ha interpuesto recurso contencioso-administrativo pendiente de resolución firme (...) no debería suspenderse el acceso. Es decir, si se ha considerado que pesa más el interés legítimo (y el interés público general) de quien solicita la información que la protección de datos de carácter personal, la tramitación de la solicitud debe llevarse a cabo sin que sea necesario esperar, y por tanto suspender, a conocer el fallo del recurso presentado. La infracción administrativa y el procedimiento disciplinario llevado a cabo para dilucidar su existencia, tienen una entidad material propia e independiente del recurso y de su resolución y constituyen información pública al amparo de lo establecido en el artículo 13 de la LTAIBG. Esto mismo cabe señalar al respecto de la tercera pregunta planteada: (...) resulta irrelevante el fallo del tribunal o juzgado con respecto al recurso presentado, ya que su sentido, estimatorio o desestimatorio, no debe condicionar la respuesta que se dé a la solicitud de información pública. Este último supuesto tendría similitudes con el tema del derecho al olvido, si bien esa es materia más de la AEPD que de este Consejo.