

Informe del Comisionado de Transparencia de Castilla y León (CTCyL)

1. Actividad resolutoria

- 1.1. Actividad revisora
- 1.2. Actividad de garantía
 - 1.2.1. Cuestiones de procedimiento
 - 1.2.2. Concepto de información pública
 - 1.2.3. Causas de inadmisión
 - 1.2.4. Límites
 - 1.2.5. Protección de datos
 - 1.2.6. Formalización del acceso
- 1.3. Actividad jurisdiccional

2. Actividad consultiva

1

Actividad resolutoria

El artículo 8 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, atribuye a la Comisión de Transparencia de esta Comunidad la competencia para resolver las reclamaciones contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública dictadas, entre otros sujetos, por las entidades locales de Castilla y León y su sector público y por las asociaciones constituidas por estas. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de la misma Ley, la Comisión de Transparencia se configura como un órgano colegiado adscrito al Procurador del Común, que se encuentra presidido por este en su condición de Comisionado de Transparencia.

La Comisión de Transparencia comenzó su funcionamiento el 10 de diciembre de 2015, fecha de entrada en vigor de la mayor parte de la Ley indicada. En el mes de octubre de 2018, tuvo lugar un cambio en el titular de la institución del Procurador del Común que se tradujo en la existencia de una nueva persona al frente del Comisionado de Transparencia y en la modificación de la composición de la Comisión, presidida por este. Al ser este el primer año que se incorpora al *Anuario de Transparencia Local* el informe del Comisionado de Transparencia de Castilla y León se hará referencia a la actividad desarrollada por esta institución durante los años 2016 a 2019, sin perjuicio de incidir especialmente en la doctrina derivada de las resoluciones adoptadas por la Comisión de Transparencia con su composición actual.

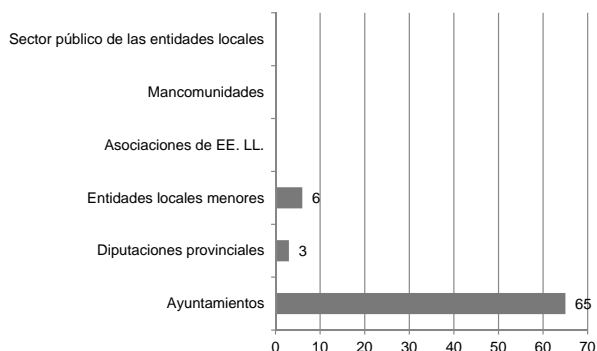
1.1

Actividad revisora

En las siguientes tablas se incluyen los datos correspondientes a las reclamaciones presentadas en los años 2016 a 2019 frente a resoluciones expresas o presuntas adoptadas en materia de acceso a la información pública por los distintos tipos de entidades locales o de su sector público, así como a las resoluciones adoptadas por la Comisión de Transparencia como resultado de su tramitación. Se añaden también dos tablas comparativas de estos datos durante el período de funcionamiento de la Comisión.

Reclamaciones que afectan a entidades locales

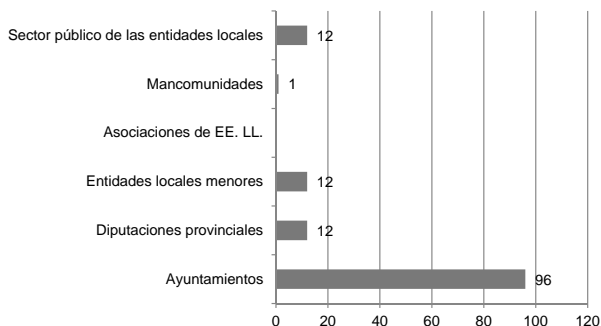
Año 2016



Total de reclamaciones: 101

Total de reclamaciones que afectan a entidades locales: 74

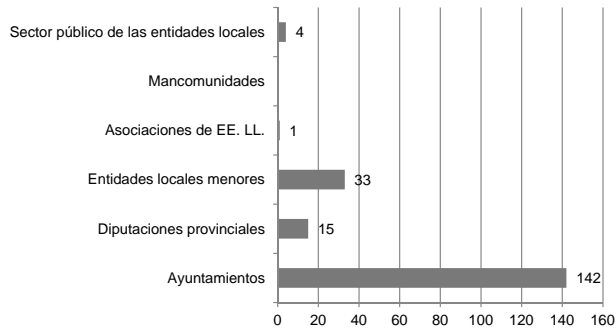
Año 2017



Total de reclamaciones: 203

Total de reclamaciones que afectan a entidades locales: 133

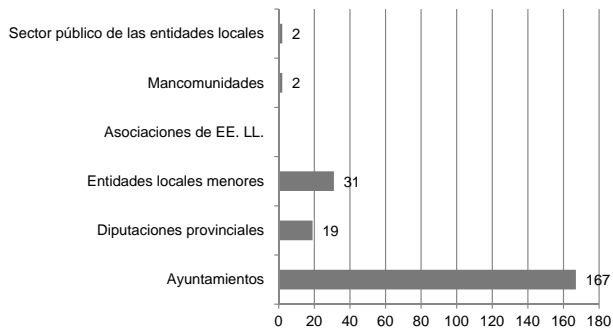
Año 2018



Total de reclamaciones: 314

Total de reclamaciones que afectan a entidades locales: 195

Año 2019



Total de reclamaciones: 324

Total de reclamaciones que afectan a entidades locales: 221

Reclamaciones totales que afectan a entidades locales (años 2016-2019)

	Año 2016	Año 2017	Año 2018	Año 2019
Ayuntamientos	65	96	142	167
Diputaciones provinciales	3	12	15	19
Entidades locales menores	6	12	33	31
Asociaciones de EE. LL.			1	
Mancomunidades		1		2
Sector público de las entidades locales		12	4	2
TOTAL	74	133	195	221

Resoluciones dirigidas a entidades locales

Año 2016

	Ayuntamientos	Diputaciones provinciales	Entidades locales menores	Asociaciones de EE. LL.	Mancomunidades	Sector público de las entidades locales
Inadmitidas	9		2			
Estimadas	28	1	1			
Desestimadas	2					
Archivadas por desaparición objeto	7		1			
Desistimiento	1					
Archivadas por otras causas						
TOTAL	47	1	4			

Año 2017

	Ayuntamientos	Diputaciones provinciales	Entidades locales menores	Asociaciones de EE. LL.	Mancomunidades	Sector público de las entidades locales
Inadmitidas	7	2	1			
Estimadas	33	6	6		1	2
Desestimadas	6	2				
Archivadas por desaparición objeto	18	3	2			4
Desistimiento	1					
Archivadas por otras causas	1		1			
TOTAL	66	13	10		1	6

Año 2018

	Ayuntamientos	Diputaciones provinciales	Entidades locales menores	Asociaciones de EE. LL.	Mancomunidades	Sector público de las entidades locales
Inadmitidas	16	3	4			1
Estimadas	50	4	11			3
Desestimadas	8					4
Archivadas por desaparición objeto	28	3	3			
Desistimiento	15	2		1		
Archivadas por otras causas	1					
TOTAL	118	12	18	1		8

Año 2019

	Ayuntamientos	Diputaciones provinciales	Entidades locales menores	Asociaciones de EE. LL.	Mancomunidades	Sector público de las entidades locales
Inadmitidas	9	1	1			
Estimadas	52	2	12			3
Desestimadas	5					1
Archivadas por desaparición objeto	12	2	3			
Desistimiento	3					
Archivadas por otras causas	4		1			
TOTAL	85	5	17			4

Total resoluciones dirigidas a entidades locales

Años 2016 a 2019

	Ayuntamientos	Diputaciones provinciales	Entidades locales menores	Asociaciones de EE. LL.	Mancomunidades	Sector público de las entidades locales
Inadmitidas	123	6	8			1
Estimadas	163	13	30		1	8
Desestimadas	21	2				5
Archivadas por desaparición objeto	65	8	9			4
Desistimiento	20	2		1		
Archivadas por otras causas	5	0	2			
TOTAL	397	31	49	1	1	18

1.2

Actividad de garantía

A continuación se expondrán los criterios jurídicos más relevantes mantenidos por la Comisión de Transparencia en materia de derecho de acceso a la información pública en el ámbito local. Esta exposición se realizará a través de una breve referencia a resoluciones que sirven de ejemplo del criterio mantenido en cada caso. Se puede acceder al contenido completo de estas y del resto de resoluciones adoptadas a través de la página web del Comisionado de Transparencia (<https://www.ctcyl.es/reclamaciones-resueltas/0/1/>).

1.2.1

Cuestiones de procedimiento

En cuanto a los **sujetos legitimados** para interponer la reclamación ante la Comisión de Transparencia, es obvia la relevancia que en el ámbito local tiene este reconocimiento para los **cargos representativos locales**.

Con el cambio del Comisionado de Transparencia que tuvo lugar en octubre de 2018, se produjo una modificación en el criterio de la Comisión en relación con su competencia para resolver las reclamaciones presentadas en materia de derecho de acceso a la información por los cargos representativos locales. La primera Resolución de la Comisión de Transparencia en la que se materializó esta modificación de criterio fue la Resolución 86/2019, de 29 de abril (Reclamación 314/2018).

En esta se expuso que los cargos representativos locales (en el caso de la reclamación señalada, un concejal) tienen reconocido el derecho a obtener cuantos antecedentes, datos e informaciones obren en poder de los servicios de la corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función, en virtud de un régimen específico de acceso a la información pública por razón del sujeto solicitante (cargo representativo local) anterior a la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG). Se trata de un derecho a la información reforzado debido a su vinculación directa con un derecho fundamental como es el de participación y representación política postulado en el artículo 23 de la Constitución. Esta relación del acceso a la información de los cargos representativos locales con su derecho a la participación política ha conducido al Tribunal Supremo a señalar que, en ningún caso, los representantes políticos electos pueden tener reconocidas unas garantías inferiores a las de cualquier ciudadano en el ejercicio de aquel derecho (STS de 15 de junio de 2015, relativa al acceso a información de los diputados de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Valenciana, pero trasladable igualmente a los cargos representativos locales). Por tanto, el derecho de acceso a la información de los concejales es un derecho constitucionalmente privilegiado respecto al mismo derecho del que son titulares el resto de ciudadanos, compadeciéndose mal con este carácter reforzado el hecho de que se pudiera privar a los cargos locales de la posibilidad de utilizar el mecanismo de garantía consistente en la interposición de la reclamación ante las autoridades de garantía de la transparencia.

En este sentido, se consideró que la propia LTAIBG permite que también los cargos representativos locales, a pesar de contar con un régimen jurídico

específico de acceso a la información, puedan utilizar este concreto mecanismo de garantía a través de la aplicación supletoria de aquella (punto 2 de la disposición adicional primera de la LTAIBG). Puesto que ni la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRRL) ni el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (en adelante, ROF) prevén un mecanismo específico de garantía distinto del recurso judicial ante una autoridad independiente análogo a la reclamación regulada en el artículo 24 de la LTAIBG, esta aplicación supletoria permite cohonestar la aplicación del régimen específico del ejercicio del derecho de acceso a la información pública de los cargos representativos locales con su carácter privilegiado, que impide que cuente con menos garantías que las reconocidas a todos los ciudadanos en el ejercicio del mismo derecho, sin necesidad de que, para poder utilizar aquel mecanismo, deba ejercer este derecho como ciudadano y despojarse para ello de su condición de representante político electo.

La Comisión de Transparencia se unió así a otros organismos de garantía de la transparencia en la adopción del criterio de admitir su competencia para tramitar y resolver estas reclamaciones (entre otros, la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña –en adelante, GAIP–, desde su Resolución de 11 de febrero de 2016; el Consejo de Transparencia de Aragón, desde su Resolución 6/2017, de 27 de marzo; el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana, entre otras en su Resolución 26/2017, de 10 de marzo; el Comisionado de Transparencia de Canarias, entre otras, en su Resolución 61/2016, de 31 de marzo; o, en fin, la Comisión de Transparencia de Galicia, en su Resolución 25/2016, de 15 de diciembre).

En cualquier caso, la asunción de la competencia por la Comisión de Transparencia para resolver las reclamaciones presentadas por los miembros de las corporaciones locales en materia de derecho de acceso a la información, no impide que el régimen jurídico que deba ser aplicado sea, en primer lugar, el previsto de forma específica en los artículos 77 de la LRRL y 14 a 16 del ROF, considerando, no obstante, que, tal y como se ha expuesto con anterioridad, el Tribunal Supremo ha puesto de manifiesto que los representantes locales no pueden disfrutar, en ningún caso, de menos garantías que un ciudadano en el momento de ejercer su derecho de acceso a la información, razón por la cual las normas generales contenidas en aquellos preceptos deben cohonestarse con la legislación de transparencia, de forma tal que nunca aquel ejercicio sea más restrictivo para un cargo representativo local que para un ciudadano. Este principio puede tener sus consecuencias en aspectos tales

como la obtención de copias o la aplicación de los límites al acceso a la información.

Otra problemática que ha sido tratada en el ámbito local en relación con la legitimación para presentar la reclamación en materia de derecho de acceso a la información pública es la relativa a la posible utilización de este mecanismo de garantía por quienes tienen la condición de **interesados en un procedimiento administrativo en curso** sobre el que se solicita la información.

Sirva como ejemplo del criterio mantenido respecto a esta cuestión la postura contenida en la Resolución 11/2019, de 28 de enero (Reclamación 127/2018), donde el participante en un procedimiento selectivo convocado por un ayuntamiento solicitaba una copia de los ejercicios realizados por él mismo en el marco de aquel. El problema fundamental que se planteaba en esta y en otras reclamaciones presentadas era el de determinar si el derecho de acceso a la información estaba sujeto a la LTAIBG o a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

En una interpretación literal, estricta y restrictiva de la disposición adicional primera de la LTAIBG, cabría pensar que no es de aplicación la garantía precontenciosa prevista en esta Ley, como viene considerando el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG). Sin embargo, siendo conocedora de la línea argumental seguida por el CTBG en sus resoluciones, la Comisión de Transparencia de Castilla y León discrepa de la misma y considera, por encima de un criterio de interpretación literal, que hay argumentos jurídicos que permiten defender una postura diferente.

Dichos argumentos expuestos por la doctrina se pueden resumir en uno: si se admite, como parece lógico, que el reenvío de la legislación de procedimiento no afecta a las peticiones de acceso a la información pública por parte de terceros, no tiene sentido que el interesado reciba un trato de peor condición que el tercero. Así pues, empleando un razonamiento garantista de los derechos de los ciudadanos, si las personas que no tienen la condición de interesados pueden solicitar el acceso a la información relativa a un procedimiento en curso y, en su caso, reclamar ante el órgano independiente, con mayor motivo han de poder hacerlo los interesados, quienes gozan de un derecho de acceso al expediente reforzado por su derecho a la defensa.

A juicio de la Comisión de Transparencia, es este el criterio que ha de seguirse con el fin de lograr que los interesados en los procedimientos administrativos dispongan, cuando menos, del mismo derecho que poseen quienes no tienen tal condición y, por tanto, resulta indudable que un interesado en un procedimiento administrativo no puede tener menos derechos, respecto al ac-

ceso a la información relacionada con el mismo, que cualquier otro ciudadano que no reúna tal condición.

La propia remisión contenida en la disposición adicional primera, punto 1, de la LTAIBG conduce a la misma conclusión. En efecto, esta remisión se debe entender realizada, en primer lugar, al artículo 53 de la LPAC, donde se recogen los derechos del interesado en el procedimiento administrativo, precepto cuyo apartado primero comienza señalando lo siguiente: “Además del resto de derechos previstos en esta Ley, los interesados en un procedimiento administrativo, tienen los siguientes derechos: (...)”. Esos “derechos previstos en esta Ley” cuyo reconocimiento a los interesados se realiza expresamente en el encabezamiento del citado artículo 53 de la LPAC incluyen, obviamente, los recogidos en el artículo 13 (“derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones públicas”), entre los que se encuentra el derecho “al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del ordenamiento jurídico”.

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

En este sentido, debe destacarse que algunos órganos autonómicos independientes de garantía ya están aplicando el criterio de admitir las reclamaciones de acceso a la información pública presentadas por los interesados en procedimientos administrativos en curso. En este sentido, se puede citar a la GAIP, cuya postura al respecto se contiene, con carácter general, en el Dictamen n.º 7/2016 “Consulta general sobre acceso de las personas interesadas a la información contenida en un procedimiento administrativo en trámite o abierto”; o al Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana, que expone el mismo criterio, por ejemplo, en su resolución n.º 3/2017, de 19 de enero.

Este criterio mantenido por la Comisión de Transparencia ha sido confirmado judicialmente, con carácter firme, primero por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de León en su Sentencia 335/2018, de 5 de diciembre, y después por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León núm. 1253/2019, de 24 de octubre. Aunque el recurso judicial tenía por objeto una resolución de la Comisión dictada frente a una denegación de información de la Administración autonómica, la controversia suscitada se refería al criterio que aquí ha sido comentado relativo a la legitimación de los interesados.

En cuanto al **plazo para interponer reclamaciones**, la Comisión viene manteniendo en numerosas resoluciones, desde el mismo comienzo de su funcionamiento, que no se encuentran sujetas a plazo las reclamaciones que se presenten frente a las desestimaciones presuntas de solicitudes de acceso a información pública. En este sentido, se comparte el criterio manifestado por el CTBG en su CI/001/2016, de 17 de febrero, en atención a la jurisprudencia fijada por el Tribunal Constitucional acerca de los plazos para recurrir el silencio administrativo negativo, y a las previsiones de la LPAC relativas a la interposición de los recursos de alzada y de reposición. A lo anterior procede añadir que, en estos casos, la actuación de la Comisión no se limita a instar a la entidad local autora de la actuación que es objeto de reclamación a que resuelva expresamente la solicitud presentada, sino que la Resolución adoptada por la Comisión se pronuncia también sobre si procede o no la estimación de la solicitud presentada y, en su caso, sobre cómo se debe proporcionar al solicitante la información pedida. Sirva como ejemplo de esta forma de actuar la Resolución 192/2019, de 17 de diciembre (Reclamación CT-2/2019), donde lo solicitado por el reclamante a un ayuntamiento era la copia de un proyecto de mejora de infraestructuras y pavimentación de calles.

Por otra parte, en aquellos supuestos en los que la resolución o respuesta de la entidad local impugnada no exprese los recursos que procedan en vía administrativa y judicial frente a aquella, inclusión hecha de la posibilidad de interponer la reclamación en materia de derecho de acceso a la información pública ante la Comisión de Transparencia, se considera que resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 40.3 de la LPAC y, en consecuencia, la notificación defectuosa de la actuación objeto de reclamación solo surte efecto a partir de la presentación de esta. Así ocurrió en el supuesto que dio lugar a la Resolución 161/2019, de 30 de octubre (Reclamación 272/2018), donde la información denegada por un ayuntamiento consistía en los expedientes tramitados para autorizar la instalación de contadores de energía eléctrica.

Por su parte, en la Resolución 15/2019, de 21 de marzo (Reclamación 71/2019), se observó una **falta de legitimación pasiva** de los sujetos a quienes se había requerido la remisión de la información pública. En este caso, se había solicitado a los grupos políticos municipales información relativa a sus gastos. Si bien resultaba cierto que esta información tenía relevancia para la finalidad de transparencia, no lo era menos que los destinatarios de la solicitud no debían ser los grupos políticos, sino el Ayuntamiento. Así, el artículo 2.1 de la LTAIBG delimita el ámbito subjetivo de aplicación de la norma, donde indudablemente se encuentran los ayuntamientos, pero donde no pueden incluirse los grupos políticos, al carecer de personalidad jurídica propia y diferenciada del Ayuntamiento. El artículo 73.3 de la LRBRL prevé que los

cargos electos se agrupen “a los efectos de su actuación corporativa”; añade asimismo la posibilidad de que el pleno, a cargo de los presupuestos anuales de la corporación, les asigne una dotación económica; en términos análogos se pronuncia el artículo 23 del ROF, así como el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo. Pero en todo caso lo que sí era doctrina pacífica es que carecen de personalidad jurídica autónoma. Por esta razón se consideró que era al Ayuntamiento a quien se debía dirigir la solicitud de acceso a la información pública relativa a los gastos de los grupos políticos.

Para finalizar las cuestiones procedimentales, en este caso también relativas al propio procedimiento de acceso a la información pública, la Comisión de Transparencia viene velando también por que se observe que la resolución que se adopte vaya precedida de la realización del **trámite de audiencia** exigido por el artículo 19.3 de la LTAIBG, cuando este proceda. Valga como ejemplo lo señalado en la Resolución 211/2018, de 26 de noviembre (Reclamación 17/2018), donde la información pública solicitada se refería a los informes presentados periódicamente por las empresas adjudicatarias de cinco contratos de servicios públicos prestados por una diputación. Si bien procedía conceder la información solicitada, desde un punto de vista procedimental, el acceso a la información debía ir precedido del citado trámite de audiencia a las empresas adjudicatarias.

1.2.2

Concepto de información pública

Comenzando con la **delimitación positiva** de este concepto, la Comisión de Transparencia viene afirmando el carácter de “información pública” de aquella cuya fecha de elaboración o producción sea anterior a la de la entrada en vigor de la LTAIBG (10 de diciembre de 2014). Este criterio se mantiene en atención, fundamentalmente, a dos argumentos de aplicación sucesiva: en primer lugar, la definición de información pública contenida en la LTAIBG no incluye, ni siquiera de forma indirecta, referencia alguna a limitaciones o restricciones temporales de los contenidos o documentos incluidos dentro del objeto del derecho de acceso a la información pública definido legalmente; y, en segundo lugar, aplicar una restricción temporal al concepto de información pública como la señalada contradice “la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la LTAIBG”, reconocida por el Tribunal Supremo en la STS núm. 1547/2017, de 16 de octubre de 2017. Si, como señala el Tribunal Supremo en el fundamento jurídico cuarto de esta Sentencia, “esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información

obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a este derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1”, resulta contraria a esta concepción amplia del derecho de acceso a la información pública la introducción de restricciones no previstas en la Ley.

Así se mantuvo a pesar de que en la Sentencia de 23 de octubre de 2017 (Recurso 54/2017) de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, se había establecido un criterio diferente al expuesto, puesto que esta Sentencia no era firme, al haber sido recurrida en casación por el solicitante de la información y por el CTBG.

En consecuencia, en la Resolución 1/2019, de 11 de enero (Reclamación 15/2018), se consideró que no procedía denegar el acceso a la información solicitada, una parte de la cual correspondía a los contratos menores celebrados en 2011, 2012, 2013 y 2014 (hasta el 10 de diciembre) por una sociedad mixta municipal.

Procede señalar que, posteriormente, el Tribunal Supremo ha reconocido en su Sentencia núm. 1768/2019, de 16 de diciembre, que el carácter de información pública de aquella que pueda ser considerada como tal no está sujeto al límite temporal relativo a la fecha de entrada en vigor de la LTAIBG.

Todavía desde un punto de vista positivo, se viene considerando que también se satisface el derecho de acceso a la información pública cuando se explicita que la información solicitada no existe o se ha extraviado. A modo de ejemplo de esta postura se puede citar la Resolución 22/2018, de 3 de diciembre (Reclamación 73/2018). El objeto de esta última era la denegación presunta de un ayuntamiento de una petición de información sobre las actuaciones realizadas por este con la finalidad de legalizar una construcción. En esta Resolución se reconoció el derecho del reclamante a obtener una copia de los documentos integrantes del expediente solicitado. Se añadió que la inexistencia o el extravío de uno o varios de los documentos solicitados por un ciudadano era una cuestión sobre que la no podía pronunciarse la Comisión de Transparencia, puesto que en estos casos no se trata de que se deniegue el acceso a una determinada información pública por alguno de los motivos previstos en la LTAIBG, sino que la causa que impide el acceso es que no existe el documento pedido o la falta de localización del mismo. Ahora bien, el derecho de acceso a la información pública es un instrumento en manos de los ciudadanos para poder conocer posibles irregularidades cometidas por la Administración en el desarrollo de su actuación (como, por ejemplo, la inexistencia de documentos que debieran existir y estar localizables); sin embargo, las denuncias de las irregularida-

des que se puedan detectar como resultado del ejercicio de aquel derecho deben realizarse por cauces distintos a los previstos en la legislación de transparencia. Lo anterior, aplicado a la solicitud señalada, implicaba que, aun cuando no hubiera sido llevada a cabo ninguna actuación relacionada con una posible “legalización” de la edificación en cuestión, el derecho de acceso a la información pública del reclamante exigía que este fuera informado expresamente de tal circunstancia.

En cuanto a la **delimitación negativa** del concepto de información pública, en primer lugar se ha señalado reiteradamente que cuando lo solicitado por el ciudadano es un certificado, no nos hallamos ante una solicitud de información pública, puesto que no se encuentran dentro de este concepto los documentos no existentes y nuevos que deban ser elaborados de forma específica para atender la petición recibida. Dentro de estos documentos podemos encuadrar las certificaciones, puesto que una certificación se define como un “acto jurídico por el que un funcionario público, o bien transcribe (en su totalidad o parcialmente) un documento que obra en un registro o archivo público, declarando su conformidad con el original, o bien da fe de que un hecho consta documentalmente en los susodichos archivos o registros” (segunda acepción del término “certificación” del Diccionario del Español Jurídico editado conjuntamente por la Real Academia Española y por el Consejo General del Poder Judicial). Así se ha mantenido también por el CTBG, señalando expresamente que la Ley de transparencia no ampara solicitudes de información dirigidas a obtener certificaciones o cédulas, puesto que las mismas tienen la consideración de actos futuros en el sentido de que deben producirse como consecuencia de la petición que se formule (Resolución de 6 de marzo de 2017, expte. RT/0011/2017).

Por este motivo se adoptó, entre otras, la Resolución 64/2019, de 29 de marzo (Reclamación 56/2019), por la que se inadmitió una reclamación presentada frente a la ausencia de respuesta a una solicitud de certificación del estado de recaudación del impuesto sobre bienes inmuebles de varias fincas urbanas, dirigida a un ayuntamiento.

Tampoco constituyen solicitudes de información pública escritos que lo que incorporan, en realidad, son consultas jurídicas y que, por tanto, no implican la solicitud de ningún documento o contenido que pueda ser calificado como información pública en el sentido previsto en el artículo 13 de la LTAIBG. Por este motivo, en la Resolución 14/2018, de 31 de enero (Reclamación 3/2018), se inadmitió la reclamación presentada debido a que su objeto era la ausencia de respuesta a diversos escritos en los que, en realidad, se realizaba una consulta sobre la corrección jurídica del uso de locales cuya titularidad correspondía a una entidad local menor.

1.2.3

Causas de inadmisión

Las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso, recogidas en el artículo 18.1 de la LTAIBG, que han dado lugar a un mayor número de pronunciamientos de la Comisión han sido las referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo (letra a); a la necesidad de llevar a cabo una acción previa de reelaboración para la divulgación de la información (letra c); y, en fin, al carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley de la solicitud (letra e).

A la causa de inadmisión consistente en que la **información solicitada tenga carácter auxiliar o de apoyo** se ha referido la Comisión en la Resolución 40/2019, de 26 de febrero (Reclamación 203/2018). En este caso la información solicitada se concretaba en un informe emitido con carácter previo a la aprobación inicial de una ordenanza municipal.

Se señaló de forma específica que el hecho de que la información pedida formase parte del procedimiento de aprobación de una ordenanza que, en la fecha de la solicitud, no se encontraba finalizado, no implicaba necesariamente que la citada información pudiera ser considerada como de “carácter auxiliar o de apoyo” de acuerdo con lo señalado en el artículo 18.1 b) de la LTAIBG. En este sentido, señala la Sentencia de la Sala de Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 25 de julio de 2017, que “lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material. Información auxiliar no es el equivalente de valor provisional (...). Por consiguiente, si se pretende conocer la motivación seguida por las Administraciones públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los informes por ella evacuados que resulten relevantes, hayan sido o no de apoyo a la decisión final, y no esperar al resultado de esta última”.

En consecuencia, que el informe solicitado formase parte de un procedimiento no finalizado en el momento de ser solicitado el acceso a este, no equivalía a que esta información pudiera ser considerada de “carácter auxiliar o de apoyo”. Tampoco esta circunstancia suponía que la información se encontrase “en curso de elaboración” (causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 a) de la LTAIBG), puesto que no se debe confundir que una información se encuentre en curso de elaboración con que forme parte de un procedimiento que se encuentre en tramitación y que, por tanto, no haya finalizado.

Sin duda, la causa de inadmisión que, con mayor frecuencia, ha sido alegada por las entidades integrantes de la Administración local (al igual que por el resto de sujetos cuyas resoluciones son impugnables ante la Comisión

de Transparencia) es la relativa a la necesidad de realizar una **acción previa de reelaboración** para la divulgación de la información.

Representativa de la actuación de esta Comisión en relación con la aplicación de esta causa de inadmisión es la Resolución 147/2019, de 30 de septiembre (Reclamación 32/2019), en la que se analizó la falta de acceso a la información solicitada a un ayuntamiento sobre las cuentas anuales de una empresa municipal. Entre los motivos alegados por la entidad local para no proporcionar la información solicitada se encontraba la necesidad de llevar a cabo una acción previa de reelaboración de aquella.

Al respecto, lo primero que se puso de manifiesto fue lo señalado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en su Sentencia núm. 1547/2017, de 16 de octubre de 2017, acerca de la aplicación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública recogidas en el artículo 18 de la LTAIBG. En concreto, en su fundamento jurídico cuarto se señala lo siguiente: “Cualquier pronunciamiento sobre las causas de inadmisión que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1. c) de dicho artículo debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013 (...). Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1”.

Más en concreto, en el mismo fundamento jurídico el Tribunal Supremo señala acerca de esta concreta causa de inadmisión lo siguiente: “(...) Partiendo de esa premisa, dejamos desde ahora anticipado que en el caso que estamos examinando no cabe entender que concurra la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (...). nada indica que el tipo de información que se solicitaba requiriese algún tipo de reelaboración salvo, en su caso, la mera suma de las diversas partidas de gastos; y, en todo caso, la parte recurrente no ha aportado prueba o justificación alguna de que resultase necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información”.

En el supuesto planteado en esta reclamación, además, se podía afirmar la debida existencia previa de los documentos solicitados, circunstancia esta que impedía inadmitir la petición formulada por la causa señalada.

Una tercera causa de inadmisión sobre la que se ha pronunciado con frecuencia la Comisión es aquella relativa a las solicitudes que tengan un

carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley. Sirva como ejemplo de la postura de la Comisión en relación con la aplicación de esta causa de inadmisión la Resolución 145/2019, de 30 de septiembre (Reclamación 245/2018). La información solicitada consistía en los gastos de publicidad institucional correspondientes a dos años, sus perceptores, los motivos que los generaron y las fechas de su abono. La resolución de esta reclamación exigía determinar si la solicitud señalada tenía un carácter abusivo, puesto que este era uno de los motivos alegados por el Ayuntamiento para su denegación.

En el Criterio Interpretativo CI/003/2016, de 14 de julio, emitido por el CTBG se señaló lo siguiente: “(...) 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 (...) y, B) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley. 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 (...). – 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 (...)”.

Pues bien, en el supuesto que había dado lugar a la citada reclamación, la Comisión de Transparencia no consideró que concurriera ninguna de las circunstancias que permitirían calificar como abusiva, en los términos antes descritos, la solicitud presentada. Por otra parte, el Ayuntamiento afectado no había fundamentado en forma alguna la aplicación de la causa de inadmisión señalada, no cumpliéndose por tanto la exigencia indicada por el Tribunal Supremo de interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública en general, y la aquí utilizada para denegar la información en particular.

1.2.4 Límites

En primer lugar, el artículo 14.1 e) recoge como límite al derecho de acceso **“la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios”**. En la Resolución 136/2017, de 27 de noviembre

(Reclamación 63/2017), se valoró la posible concurrencia de este límite en un supuesto donde la información que había sido solicitada por el reclamante a un ayuntamiento tenía como contenido las denuncias recibidas sobre la actuación del secretario municipal y las medidas llevadas a cabo por aquel en orden a que se procediera a la adopción de medidas disciplinarias.

En este caso, se expuso que, de acuerdo con lo expresado en el Criterio Interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio, adoptado conjuntamente por el CTBG y por la Agencia Española de Protección de Datos (en adelante, AEPD), la aplicación de este límite exigía analizar si proporcionar la información solicitada suponía un perjuicio concreto, definido y evaluable para la prevención, investigación y sanción de los posibles ilícitos disciplinarios que, en su caso, pudieran haberse cometido. Ahora bien, para adoptar una decisión sobre si concurría o no en este caso el límite señalado era necesario conocer, entre otros, un dato relevante que, en aquel momento, desconocía la Comisión, como era el relativo al hecho de que la denuncia o las denuncias correspondientes se hubiesen archivado, hubieran dado lugar a la apertura de una información reservada o a la incoación de uno o varios procedimientos disciplinarios, y en este último caso si los mismos se encontraban en tramitación o ya habían sido resueltos.

En consecuencia, con la finalidad de determinar si procedía aplicar este límite al supuesto que había dado lugar a la impugnación, se debía valorar por el Ayuntamiento afectado la posible concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1 e) en relación con los documentos solicitados, teniendo en cuenta para ello el trámite que, en su caso, se hubiera proporcionado a las denuncias presentadas y el estado actual de tramitación del procedimiento o procedimientos iniciados como consecuencia de estas.

Del límite al derecho de acceso a la información pública recogido en el artículo 14.1 j) de la LTAIBG (“**el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial**”), se ocupó la Comisión de Transparencia en la Resolución 53/2017, de 31 de mayo (Reclamación 11/2017). En este caso uno de los motivos que habían sido alegados por un ayuntamiento para denegar el acceso a la información integrante de un procedimiento de restauración de la legalidad urbanística, había sido la aplicación del citado límite.

Al respecto, se procedió a señalar que el derecho de propiedad intelectual incluye los proyectos, planos, maquetas y diseños de obras arquitectónicas y de ingeniería (artículo 10.1 f) Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual). Asimismo, el artículo 17 de este texto legal establece que corresponde al autor el ejercicio exclusivo de los derechos de explotación de su obra en cualquier forma y, en especial, los derechos de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación, que no podrán ser realizadas sin su

autorización, salvo en los casos previstos en aquella Ley. Ahora bien, se debía precisar que el artículo 31 bis 1. del citado Real Decreto Legislativo, precepto añadido al texto refundido por la Ley 23/2006, de 27 de julio, dispone expresamente que no es necesaria autorización del autor cuando una obra se reproduzca, distribuya o comunique públicamente con fines de seguridad pública o para el correcto desarrollo de procedimientos administrativos, judiciales o parlamentarios. En consecuencia, en la medida en que un proyecto se encuentre incorporado a un expediente administrativo (en este caso, un procedimiento de restauración de la legalidad urbanística), no es preciso que el acceso al mismo sea autorizado por su autor, existiendo diversos pronunciamientos judiciales al respecto, anteriores incluso a la entrada en vigor de la LTAIBG (por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, de 28 de abril de 2005; y la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 9 de febrero de 2005).

1.2.5

Protección de datos

En el ámbito local ha sido frecuente la adopción de resoluciones por la Comisión de Transparencia en las que ha sido necesario determinar la aplicación de este límite concreto ante solicitudes de información referidas a **empleados públicos** de las entidades locales. Así ocurrió, por ejemplo, en la Resolución 200/2018, de 22 de octubre (Reclamación 179/2017), referida a la denegación de una información relativa a las retribuciones percibidas en unas mensualidades determinadas por el secretario de un ayuntamiento. En este caso concreto, el funcionario público sobre cuyas retribuciones se pedía información se encontraba dentro de las categorías referidas en el CI/001/2015, de 24 de junio, emitido conjuntamente por el CTBG y por la AEPD, respecto a las cuales el interés público justificaría proporcionar información relativa a las concretas retribuciones percibidas, debido a que ocupaba un puesto de nivel 28. Ahora bien, puesto que la solicitud de información no se refería a las retribuciones en cómputo anual, para poder acceder a lo solicitado y conceder la información pedida era preciso, tal y como se señalaba en aquel Criterio, el consentimiento del funcionario afectado, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 7, 8 y 9 del Reglamento 2016/679, del Parlamento Europeo y de Consejo, de 27 de abril de 2016 (en adelante, RGPDUE). En consecuencia, se debía dar traslado de la solicitud de información pública presentada al funcionario afectado, a los efectos de que este otorgara o no su consentimiento a la concesión de la información que se solicitaba, y, a la vista del resultado de este trámite, adoptar la resolución expresa que correspondiera.

En relación con los datos de las personas jurídicas, en la Resolución 125/2018, de 15 de junio (Reclamación 76/2018), el estudio de la documentación obrante en nuestro poder revelaba que el objeto de la solicitud que no había sido atendida era el acceso a una copia de un contrato de gestión urbanística suscrito entre un ayuntamiento y una mercantil. Respecto a esta cuestión, se estimó que la denegación de la copia del contrato en los términos requeridos por el reclamante no resultaba procedente en aplicación del límite regulado en el artículo 15 LTAIBG, relativo a la protección de datos personales. Así se había señalado expresamente por el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (Resolución 91/2016, de 21 de septiembre, fundamento jurídico cuarto), puesto que las personas jurídicas no son titulares del derecho a la protección de datos personales y, en consecuencia, no resulta de aplicación este límite cuando se pretende obtener alguna información relativa a las mismas. En esta misma línea argumental, la Sentencia de la Audiencia Nacional, de 19 de marzo de 2014, siguiendo el consolidado criterio de la AEPD, indica que nos encontramos ante un derecho fundamental, la protección de datos de carácter personal, del que solo son titulares las personas físicas, es decir, los seres humanos, tal y como se reconoce tanto en la Ley Orgánica de Protección de Datos como en el RGPDUE.

1.2.6

Formalización del acceso

La aplicación del artículo 22 de la LTAIBG ha dado lugar a varias resoluciones de la Comisión en las que se han tratado diversas cuestiones relacionadas con la formalización del acceso a la información pública.

Una primera problemática que se ha planteado de forma recurrente es la del acceso a la información por **remisión a la publicidad activa**. Así, en el caso tratado en la Resolución 77/2018, de 20 de abril (Reclamación 70/2018), la información solicitada consistía en la localización proyectada para veinte fuentes de agua potable en una ciudad. La cuestión controvertida en este caso radicaba en determinar si la remisión que se había realizado al reclamante al enlace de la página web municipal en la que figuraban los planos donde estarían localizadas las veinte fuentes objeto de la contratación administrativa daba cumplimiento a los deberes impuestos a la Administración por la LTAIBG. Para valorar esta remisión, se debía partir de lo establecido en el artículo 5.5 LTAIBG (“Toda la información será comprensible”) y del CI/009/2015, de 12 de noviembre de 2015, del CTBG (“Asunto: Actuación del órgano o unidad competente cuando, en ejercicio del derecho de acceso a la información, se solicite por los interesados información ya objeto de publicidad activa por

el organismo de que se trate”). Este Criterio, considerando lo dispuesto en el artículo 22.3 de la LTAIBG, concluye señalando que el hecho de que una información solicitada por cualquier persona se encuentre en publicidad activa, no exime de la obligación de dar una respuesta concreta en los plazos y las condiciones que señale la ley. Esta respuesta no será suficiente si consiste en una remisión genérica al portal o a la sede o página web correspondiente. Es necesario que se concrete la misma, señalando expresamente el enlace que accede a la información y, dentro de este, los epígrafes, capítulos, datos e informaciones exactas que se refieran a lo solicitado, siendo requisito que la remisión sea precisa y concreta y dirija al solicitante, de forma inequívoca, rápida y directa, a la información sin necesidad de requisitos previos, ni de sucesivas búsquedas. Pues bien, en el supuesto planteado en aquella reclamación, en el proyecto de instalación de fuentes de agua potable al cual se había remitido al reclamante para que accediera a la información requerida, la ubicación de aquellas fuentes no resultaba comprensible, ni a través de los planos incluidos en aquel se podía acceder a la información concreta requerida, por lo que se concluyó que con la remisión al ciudadano a la publicidad activa contenida en la página electrónica municipal no se había satisfecho su derecho de acceso a la información pública.

Una segunda cuestión relativa a la formalización del acceso que se ha planteado frecuentemente es la relacionada con el derecho a obtener una **copia de los documentos** donde se contiene la información pedida.

En la Resolución 187/2018, de 16 de octubre (Reclamación 164/2018), se trató el acceso a la información que había sido solicitada por el reclamante a una diputación, consistente en la documentación obrante en dos expedientes administrativos: el primero, de adquisición de un cine; y el segundo, correspondiente a la licitación del contrato adjudicado para las obras de rehabilitación del citado cine. No existiendo duda alguna sobre la naturaleza de información pública de la documentación integrante de los expedientes señalados, ni tampoco sobre la procedencia del acceso, el problema radicaba en la formalización de este último (concretamente, en el derecho del solicitante a la obtención de copias de documentos), para lo cual debía estarse a lo establecido en el artículo 22 LTAIBG. El acceso a la información pública ha de realizarse de manera efectiva, esto es, permitiendo el acceso de los ciudadanos a través de una actividad material de la Administración de puesta a disposición de los documentos que se soliciten. Sin embargo, ese derecho de acceso no finaliza con la vista y consulta de los expedientes, sino que en el caso de que los ciudadanos lo estimen oportuno, estos podrán solicitar copia de los documentos obrantes en los expedientes administrativos. De esta manera, al contrario de lo informado por la Administración en el supuesto plan-

teado, una cosa es facilitar al ciudadano la consulta y vista de un expediente administrativo y otra muy distinta es la obtención de una copia de los documentos obrantes en el mismo, de tal manera que la puesta a disposición del reclamante de los expedientes solicitados, que sí había tenido lugar, no constituía una circunstancia que pudiera fundamentar la denegación de la copia de los concretos documentos enumerados en la solicitud que se había presentado. Así pues, el acceso comprende no solamente la vista y consulta directa o presencial de los documentos, sino también el derecho de obtener copias de estos, lo cual se corresponde con el derecho de las personas al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo establecido en la LTAIBG y el resto del ordenamiento jurídico (art. 13 d] LPAC). En el caso planteado, la solicitud de copia de documentos era precisa e individualizada y estaba debidamente fundamentada en el hecho de que la mera posibilidad de ver y consultar expedientes muy voluminosos, sin poder acceder a la copia de la documentación para un examen más detallado de la misma, había dado lugar a un acceso limitado e insuficiente.

Finalmente, también se ha ocupado la Comisión de determinar cuándo procede la **consulta personal** como medio de acceso a la información. Así, en la Resolución 136/2018, de 30 de junio (Reclamación 49/2017), la información solicitada y no proporcionada consistía en una copia del proyecto de una obra de renovación de redes de abastecimiento y pavimentación de calles en varias localidades de un término municipal. El Ayuntamiento al cual se había dirigido la petición de información manifestó que el proyecto en cuestión se había encontrado, en todo momento, a disposición del solicitante para su consulta en las oficinas municipales. El artículo 22.1 de la LTAIBG establece como preferente el acceso a la información por vía electrónica, salvo que el solicitante señale expresamente otro medio, y prevé, de forma específica, la posibilidad de que tal acceso se produzca a través de la expedición de copias. En cuanto a la consulta personal de documentos, se podía considerar una opción válida como medio de formalización del acceso a la información cuando sea solicitada expresamente por el interesado. Se añadió que la consulta personal como medio de formalización del acceso a la información es compatible con el derecho a obtener una copia de la documentación, si procede, cuando se pida por el interesado tras la consulta personal de aquella. En todo caso, si solicitada una copia de documentación sin previa consulta de la misma (como aquí ocurría cuando se había pedido la copia del proyecto en cuestión) o tras su consulta personal, aquella se denegara, debe hacerse de forma motivada a través de una resolución en la que se expongan las razones que conducen a denegar el derecho a obtener una copia de los documentos de que se trate, resolución que sería impugnabile ante esta Comisión de Transparencia y ante el

orden jurisdiccional contencioso-administrativo. En consecuencia, en el caso planteado en esta reclamación procedía adoptar una resolución en los términos de lo dispuesto en el artículo 20 LTAIBG, en la cual se reconociera, en principio, el derecho de la solicitante a obtener la copia del proyecto pedida en su día; si se considerase que esta concreta petición no pudiera ser atendida con los medios del Ayuntamiento, debía denegarse de forma motivada y convocar a la solicitante para una consulta personal del proyecto, durante la cual también podrían ser solicitadas copias de documentos integrantes del mismo.

1.3

Actividad jurisdiccional

De los diez recursos contencioso-administrativos que han sido interpuestos hasta el 31 de diciembre de 2019 frente a otras tantas resoluciones de la Comisión de Transparencia, dos de ellos han sido presentados por una entidad local (en concreto, por un mismo ayuntamiento).

La primera de las resoluciones impugnadas fue la núm. 44/2017, de 19 de mayo (Reclamación 74/2016). El objeto de la reclamación era un decreto municipal a través del cual se había denegado al reclamante una información pública consistente en los expedientes de modificación de un contrato de servicio en zonas verdes, de actualización del inventario municipal y de licitación del contrato de gestión de la limpieza viaria. En esencia, la fundamentación de esta negativa se encontraba en el carácter abusivo de la solicitud, a juicio del Ayuntamiento afectado, debido al volumen de la información pedida.

Sin embargo, la Comisión no consideró que concurriera en este caso la causa de inadmisión alegada, teniendo en cuenta que el objeto de la solicitud eran tres expedientes administrativos concretos y que no se habían expresado las circunstancias (por ejemplo, número de documentos integrantes de cada uno de ellos o dificultad para su localización) que habían motivado no ya la ampliación del plazo para resolver, sino la propia decisión de denegar la obtención de una copia de la documentación integrante de aquellos. En consecuencia, se estimó la reclamación presentada y se ordenó al Ayuntamiento remitir al solicitante una copia de los documentos integrantes de los tres expedientes administrativos identificados en la petición.

Se encuentra pendiente la adopción de la Sentencia correspondiente por el Juzgado núm. 1 de lo Contencioso-Administrativo de León.

La segunda Resolución impugnada fue la núm. 45/2017, de 19 de mayo (Reclamación 75/2016). En este caso, el objeto de la reclamación era un decreto municipal en el que se había denegado la información solicitada con-

sistente en los créditos municipales, los pagos de horas extraordinarias, los complementos de productividad y los reparos de intervención, correspondientes todos ellos a una pluralidad de años. Aquí alegaba el Ayuntamiento la concurrencia de dos causas de inadmisión: el carácter abusivo de la petición por el volumen de la información solicitada, y la necesidad de reelaborar una parte de la misma. La Comisión consideró que no concurría ninguna de estas dos causas y que, en cualquier caso, no se había justificado debidamente en el Decreto impugnado su aplicación a este supuesto

La Resolución de la Comisión fue impugnada por el Ayuntamiento, dando lugar al Procedimiento Ordinario núm. 324/2018 tramitado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de León, quien en su Sentencia 176/2019, de 28 de junio, desestimó el recurso interpuesto, confirmando, por tanto, aquella Resolución. Esta Sentencia ha adquirido firmeza.

2

Actividad consultiva

El artículo 13.2 d) de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, atribuye al Comisionado de Transparencia la función de “responder a las consultas que con carácter facultativo le planteen los órganos encargados de tramitar y resolver solicitudes de acceso”. En el ejercicio de esta función se han respondido, hasta el 31 de diciembre de 2019, tres consultas, dos de las cuales fueron presentadas por ayuntamientos de la Comunidad. Se puede acceder al texto completo de las respuestas a estas consultas en la página electrónica del Comisionado (<https://www.ctcyl.es/consultas-resueltas/1/>).

La primera de las consultas planteadas por entidades locales fue presentada en el año 2016. Su objeto era conocer la postura del Comisionado acerca del derecho de acceso a expedientes sancionadores urbanísticos por personas diferentes al infractor o infractores, a la vista de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 15.1 de la LTAIBG.

En atención a los argumentos jurídicos que se expusieron en la respuesta a la consulta, se procedió a contestar a las preguntas planteadas por el Ayuntamiento a través de la enunciación de las siguientes conclusiones:

Primera.– El acceso a expedientes sancionadores urbanísticos por personas que no tengan la condición de interesado en los mismos requerirá, con carácter general, la obtención del consentimiento expreso del afectado.

Recibida una solicitud de acceso a expedientes urbanísticos para cuya estimación sea necesaria la obtención del consentimiento del afectado,

procede realizar, con este fin, el trámite previsto en el artículo 19.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Segunda.– No es necesario contar con el consentimiento del afectado para reconocer el acceso a expedientes sancionadores urbanísticos cuando en el mismo consten exclusivamente datos de personas jurídicas.

Tercera.– Considerando la información pública solicitada en cada caso en relación con expedientes sancionadores urbanísticos, se debe proporcionar la misma cuando la disociación de los datos de carácter personal impida la identificación de las personas físicas afectadas.

Cuarta.– La exigencia del consentimiento del afectado no alcanza a las solicitudes de acceso a los expedientes de restauración de la legalidad urbanística, puesto que en este caso el acceso se encuentra amparado por el reconocimiento legal de la acción pública en el ámbito del urbanismo.

En la segunda de las consultas planteadas por entidades integrantes de la Administración local, presentada en 2019, se solicitaba que el Comisionado se pronunciara, con carácter general, acerca de la siguiente cuestión: obligación de un ayuntamiento de proporcionar a un ciudadano que así lo solicita una copia de la documentación que ya se encuentra publicada en su Portal de Transparencia.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 22 y 18.1 e) de la LTAIBG y en atención a los argumentos jurídicos expuestos en el texto de la respuesta a la consulta, se enunciaron las siguientes conclusiones:

Primera.– Con carácter general, existe un derecho de los ciudadanos a obtener una copia de documentos que constituyan información pública, a pesar de que la misma se encuentre publicada en cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa recogidas en los artículos 5, 6, 7, y 8 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Segunda.– Cuando las circunstancias así lo justifiquen y tratando de conjugar el derecho señalado en el expositivo anterior con un normal funcionamiento de los servicios administrativos, la remisión de una copia de los documentos solicitados se puede sustituir por una convocatoria dirigida al solicitante para que pueda consultar los mismos personalmente y en ese acto solicitar una copia de los que desee.

Tercera.– Una solicitud de una copia de documentos que ya se encuentran publicados únicamente podrá ser inadmitida por considerar la misma de carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.1 e) de la

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, cuando esta decisión se pueda fundamentar, cuando menos, en el hecho constatado de que el solicitante ya haya accedido a la información solicitada a través de la sede electrónica o página web donde se encuentre publicada, y en la perturbación que proporcionar las copias pedidas generaría en el normal funcionamiento de los servicios administrativos, en atención a indicadores objetivos como el volumen de los documentos solicitados (cuantificando si fuera posible los mismos) y los medios personales y materiales que deberían ser destinados a este fin en relación con los disponibles en la Administración o entidad de que se trate.