

NOTA RELATIVA AL PROCEDIMIENTO DE EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. Autor. Francisco Sánchez Moretón, Secretario-Interventor del Servicio Jurídico de Asistencia a Municipios de la Diputación Provincial de Salamanca. Versión de 11/12/18.

1. Introducción.

El derecho de acceso a la información pública del que son titulares todas las personas, se configura, como indica el Título Preliminar de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LETRAGB), de manera amplia y, podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud, como veremos.

Con objeto de facilitar este derecho de información pública, conforme indica este mismo Título Preliminar, la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta.

En este trabajo vamos a tratar de la tramitación de este procedimiento, conforme se configura legalmente en la LETRAGB. Usaremos para ello la interpretación que sobre las diferentes fases del expediente de acceso a la información han ido emanando desde la vigencia de esta Ley los órganos que, en relación con la Comunidad Autónoma de Castilla y León y las Entidades Locales han tenido y tienen los fines, entre otros, de salvaguardar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública etc., así como funciones, también entre otras, de resolución de las reclamaciones que en materia de acceso a la información se presenten ante estas Entidades Locales.

Son estos órganos, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), organismo público de la Administración General del Estado creado por la propia LETRAGB, competente en esta materia en nuestra autonomía hasta la entrada en funcionamiento (mediados del año 2016) de la Comisión de Transparencia de Castilla y León (CTCyL) que asumió en este ámbito y para tales Administraciones los fines y funciones otorgados por la LETRAGB al CTBG.

Por último, decir que debido a lo novedoso de esta materia y su complicada aplicación en los pequeños Ayuntamientos, siempre faltos de medios para ello, el conocimiento de estos criterios orientativos, y los que sucesivamente se vayan produciendo, facilitará sin duda la correcta tramitación del procedimiento de acceso al derecho a la información que en este trabajo examinamos.

2. Fases del procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública (transparencia pasiva).

2.1 Solicitud de acceso a la información (artículo 17 de la LETRAGB).

Se iniciará el procedimiento por solicitud¹ dirigida a al titular del órgano que posea la información².

¹ Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española, desarrollados por la LETRAG (artículo 12 de la LETRAG).

² Se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la LETRAG y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones (artículo 13 de la LETRAG). Por el contrario, según el Informe, expediente CT 3/2018 del CTCyL, “no son solicitudes de información pública, las denuncias de presuntas actuaciones irregulares, los requerimientos para que se lleve a efecto una determinada actuación, la realización de consultas generales o jurídicas o la expresión de opiniones, aunque los escritos donde se contengan se dirijan a una Administración o Entidad pública”

- *Forma de la solicitud, que deberá contener:*

- ❖ La identidad del solicitante.
- ❖ La información que se solicita.
- ❖ Una dirección de contacto (preferentemente electrónica) a efectos de comunicaciones.
- ❖ La modalidad que, en su caso, se prefiera para acceder a la información solicitada.

■ En cuanto al lugar de la presentación de la solicitud consideramos que en todo caso ha de ser en el Registro electrónico de la Entidad Local, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LEPAC)³.

Todo ello sin perjuicio del acceso a la información que publique la Entidad Local como **publicidad o transparencia activa** (artículos 5 a 8 de la LEPAC) y que se facilite a los ciudadanos a través de su portal de transparencia (artículo 10.3 de la LEPAC).

■ Por lo que respecta a la identificación de los peticionarios, deberá constar de los datos imprescindibles para poder resolver su solicitud. Así, interpretamos, que será suficiente para formular esta clase de solicitudes de manera electrónica acreditar simplemente la identidad a través de cualquiera de los medios de identificación previstos en la LEPAC; sin ser necesario, en consecuencia, el uso obligatorio de firma electrónica (artículo 11 de la LEPAC)⁴.

■ Y, por último, relativo a la motivación de la solicitud, el peticionario no está obligado a hacerla; en consecuencia, la omisión de este requisito no puede ser motivo para que la instancia sea rechazada por sí misma⁵. Sin embargo puede exponer los motivos por los que solicita la información, que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución.

Así pues, si bien la carencia de motivación no puede suponer la inadmisión a trámite de la solicitud, es cierto que priva a quien debe resolver de datos suficientes para poder ponderar los intereses en juego, lo que puede

³ Caso de haberse implantado éste; pues la Disposición final séptima de la LEPAC concede un plazo para hacerlo que se extiende hasta el 2/10/20. En el supuesto de que no funcione este Registro General Electrónico nos encontraremos con lo dispuesto en materia de registros de entrada de las Administraciones Públicas en el artículo 38 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAPyPAC).

⁴ No cabe, por ello, formular solicitud anónima, pues, además de que como se desprende del precepto que comentamos, como interpreta Messeguer Yebra en su trabajo, Criterios de aplicación de la normativa de transparencia y acceso a la información pública en la reciente doctrina emanada de las autoridades de control. Revista El Consultor número 18 de 30/09/15, “*existen una serie de límites al derecho de acceso que habrán de ser ponderados atendiendo a los intereses en juego (artículo 14), obligaciones referidas a la protección de datos (artículo 15) y causas de no admisión de las solicitudes de acceso, como la de que sea manifiestamente repetitiva o tengan un carácter abusivo o injustificado con la finalidad de transparencia (artículo 18), en cuya valoración o estudio puede ser relevante e incluso determinante de la identidad del solicitante*”.

⁵ De acuerdo a lo indicado por Brines Almiñana Javier en su trabajo, Análisis de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno. Especial atención a la información pública con datos de carácter personal, el derecho de acceso a la información y la ausencia de motivación para su ejercicio se enderezan “*a fomentar la participación ciudadana en orden a conseguir los favorables efectos que comportan en toda sociedad democrática y no se conciben como mecanismo tutelar para la salvaguarda de derechos o intereses propios*”

inclinarse definitivamente la balanza hacia la protección de otros derechos e intereses en conflicto diferentes al de la transparencia⁶.

2.2 Tramitación (artículo 19 de la LETRABG).

2.2.1 Competencia

Se fijan en el precedente artículo los siguientes criterios o reglas competenciales consistentes en que:

- Cuando la información objeto de la solicitud, aún obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso⁷.
- Si la solicitud se refiere a información que no obre en poder del sujeto al que se dirige, ésta la remitirá al competente, si lo conociera, e informará de esta circunstancia al solicitante.

2.2.2 Subsanación de la solicitud.

Cuando la solicitud no identifique suficientemente la petición, se pedirá al solicitante que la concrete en un plazo de diez días, con indicación de que en el caso de no hacerlo, se le tendrá por desistido, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución.

2.2.3 Plazo de alegaciones de terceros.

Si la información solicitada fuera susceptible de afectar a intereses de terceros debidamente identificados, se les concederá un plazo de diez días para formular alegaciones. El solicitante debe ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para resolver hasta que se hayan recibido las alegaciones o finalice el plazo concedido para presentarlas.

2.3 Causas de inadmisión (artículo 18.1 de la LETRAG)

Regula el anterior precepto una serie de causas de inadmisión que, por respeto al principio de transparencia a que han de someterse los poderes públicos y conforme al contenido amplio del concepto de información pública contenidos en la LETRABG, han de interpretarse de forma restrictiva⁸. Igualmente, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, su declaración deberá ser motivada, especificando debidamente los motivos materiales y legales que justifican la decisión adoptada.

Son estas causas de inadmisión las siguientes:

● a) Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.

Parece lógico pensar en este caso que si la información concreta que se pide aún no ha sido generada, difícilmente puede suministrarse como tal;

⁶ Como así pone de manifiesto la jurisprudencia comunitaria sobre la materia.

⁷ Según interpreta Messeguer Yebra, obra citada, “La única razón que puede justificar este traslado competencial es entender que solo quien ha elaborado la información está en condiciones óptimas para efectuar la ponderación de límites o intereses a que hacen referencia los artículos 14 o 15 de la ley, o para cumplimentar el trámite de alegaciones del artículo 19.3, dada la mayor probabilidad de que el autor de la información frente al mero detentador de ella posea los datos precisos y actualizados de los terceros afectados por la información solicitada, para poder llevar a efecto la audiencia”.

⁸ Según la Sentencia del Tribunal Supremo de 16/10/17 (Ar. 4284) “Esta 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 recogidas en el artículo 18.1”

tampoco podrá serlo cuando haya de publicarse, pues precisamente de esta manera es como se pone de manifiesto y tiene efectos.

• b) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.

Esta causa de inadmisión se explica de acuerdo a lo dispuesto en el Criterio Interpretativo 6/2015, de 12 de noviembre de 2015 del CTBG de la siguiente manera:

“La enumeración referida a notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos se trata de una mera ejemplificación que en ningún caso afecta a todos los conceptos enumerados sino a aquellos que tengan la condición principal de auxiliar o de apoyo”.

De modo que es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que se denomine como una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b), de la LETRABG.

Por ello, entiende este CTBG que “una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

- Quando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.
- Quando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.
- Quando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.
- Quando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.
- Quando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final”.

Por último, decir que, de acuerdo a lo interpretado por el CTBG, *“la motivación que exige la LETRABG para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo”.*

• c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

El Criterio Interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre de 2015 del CTBG considera esta causa de inadmisión de la siguiente forma:

“El concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente

para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada.

Una vez fijado el concepto de reelaboración, conviene diferenciarlo de otros supuestos regulados en la Ley 19/2013, que no suponen causa de inadmisión.

- El primero sería la solicitud de “información voluminosa”, que aparece recogida en el artículo 20.1. En este caso, se trata de información cuyo “volumen o complejidad” hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante. En este caso no se estaría ante un supuesto de reelaboración, por lo que tampoco sería un caso de inadmisión de la solicitud sino de ampliación del plazo para resolver.

En este sentido se pronuncia el artículo 20.1, párrafo 2 que dice textualmente “Este plazo (1 mes) podrá ampliarse por otro mes 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...”

- El segundo supuesto sería el que se refiere a la información que, por contener datos de carácter personal, debe ser “anonimizada” o disociada antes de ser suministrada al interesado o bien que, por afectar a alguno de los límites previstos en la norma, el acceso sólo deba proporcionarse respecto de parte de la información solicitada. Son los supuestos contemplados en los artículos 15.4 que prevé la anonimización de la información, de modo que se impida la identificación de las personas afectadas- y 16 de la Ley 19/2013, que prevé el suministro de la información con omisión de aquella que esté afectada por algunos de los límites del artículo 14. En estos casos, y pese a suponer, implícitamente, un proceso específico de trabajo para proporcionar la información, ninguno de estos dos supuestos puede entenderse como reelaboración.

- Puede ocurrir también que la información se encuentre en poder de varias unidades informantes que resultan responsables de su custodia pero su autor esté claramente definido. En este caso tampoco se trataría de un caso de reelaboración, operando el artículo 19.4 de la Ley 19/2013 que establece que: “Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso”.

- En sentido contrario, sí sería aplicable el concepto de reelaboración en aquellos supuestos en los que la Administración, teniendo solamente la información en un determinado formato, ésta no sea reutilizable en los términos que señale la Ley, debiendo en este caso ofrecerse la información en los formatos existentes. En este sentido, la Ley 19/2013, establece en su artículo 5.4 que la Administración debe establecer “los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada...”.

Esta recomendación que supone una buena práctica y que opera desde la entrada en vigor de la Ley, puede relacionarse con la situación actual de los documentos e informaciones archivadas que, en muchos casos fueron objeto de elaboración y archivo en formatos PDF y similares. En este caso, la petición de un formato concreto distinto al existente podría entenderse como

reelaboración, cuando dicho formato no esté en poder de la Administración informante, en todo caso la extracción de la información en Excel o Word no entrarían en el supuesto de reelaboración⁹.

Por último, e importante en el ámbito local, tampoco podrán considerarse dentro del concepto de información pública en los términos dispuestos en el artículo 13 de la LETRAG y, admitirse a trámite su solicitud, según el Informe, expediente CT 193/2017 del CTCyL, **las certificaciones**, puesto que se tratan *“de documentos nuevos y no existentes que deben ser elaborados de forma específica para atender la petición recibida”*...Así se ha mantenido por el CTBG al señalar expresamente en su Resolución de 6 de marzo de 2013, lo siguiente: *“...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”*. No obstante la anterior opinión, por imperativo de lo dispuesto en el artículo 70.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LBRL), pensamos que, en el caso de las Corporaciones Locales, **se mantiene el derecho de todos los ciudadanos a obtener (al menos) certificaciones acreditativas de los acuerdos que adopten así como de sus antecedentes.**

• d) Dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente.

Es evidente que cuando no se posea la información solicitada y se ignore que poder público pudiera tenerla en su poder, no es posible facilitarla; se cumple en tal caso resolviendo la causa de inadmisión por este motivo y notificándola al peticionario. No obstante, para facilitar en lo posible el ejercicio del derecho al acceso a la información, en el apartado 2 del artículo 18 de la LETRABG, se establece el deber que incumbe al órgano que acuerde la inadmisión de indicar en la resolución el órgano que, a su juicio, es competente para conocer de la solicitud.

• e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.

Para la interpretación de esta causa de inadmisión, que en realidad contiene dos conceptos necesariamente distintos que merecen por lo tanto precisiones y criterios ajustados individualmente, nos encontramos ante el Criterio Interpretativo 3/2016, de 14 de julio de 2016 del CTBG que resumidamente establece lo siguiente:

e.1) Una solicitud será manifiestamente repetitiva cuando de forma patente, clara y evidente:

- Coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y hubiera sido rechazada por aplicación de alguno de los límites del artículo 14 o 15 de la LETRABG o por concurrir alguna causa de inadmisión en los términos del artículo 18. En todo caso la resolución que de lugar a este rechazo de la información debe haber adquirido firmeza.

⁹ La Resolución del 12/2017, de 3 de abril de 2017 del CTBG, desestima la solicitud de listado de contratos menores formalizados por un órgano autonómico conforme a los criterios siguientes. *Por una parte, la necesidad de llevar a cabo un nuevo tratamiento de la información y, por otra parte, la constatación de un elemento objetivable de carácter funcional, que es la existencia de una heterogeneidad de sistemas operativos y formatos, cada uno de ellos de versiones diferentes.”*

- Coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y, habiéndose admitido a trámite, se hubiera ofrecido ya la información sin que hubiera existido ninguna modificación real o legal sobre los datos en su momento suministrados. En estos casos, deberá justificarse adecuadamente la ausencia de modificación de los datos inicialmente facilitados.

- El solicitante o solicitantes conocieran de antemano el sentido de la resolución por habersele comunicado en un procedimiento anterior por el órgano informante.

- Coincidan con otra u otras dirigidas al mismo órgano en períodos de tiempo inferiores a los plazos de tramitación legalmente previstos, de tal forma que las solicitudes presentadas previamente no hubieran finalizado su tramitación.

- Cuando fueran de respuesta imposible, bien por el contenido o por razones de competencia y así se hubiera notificado y justificado al solicitante de información.

Para mayor claridad, pueden tenerse en cuenta las siguientes *reglas complementarias*:

Cuando se trate de peticiones cuyo texto sea coincidente (conurrencia de varios demandantes solicitando una misma información) no han de considerarse reiterativa por la simple coincidencia del texto, que puede deberse a la aprobación de modelos, formularios etc. facilitadores del ejercicio de derecho de acceso individual respecto a cuestiones que pueden afectar a una o varias personas o bien a colectivos. En estos casos, es obligatorio considerar cada peticionario individualmente.

Si la petición es colectiva y entre los que la suscriben hubiera uno o varios peticionarios que ya hubieran presentado anteriormente una solicitud susceptible de ser considerada reiterativa de acuerdo con los supuestos arriba mencionados, solamente se aplicará la causa de inadmisión a dicha o dichas personas, continuando la tramitación respecto al resto.

e.2) Respecto del carácter abusivo de la petición de información.

El artículo 18.1.e) de la LETRABG asocia el carácter abusivo de la solicitud a la condición de que la petición “*no esté justificada con la finalidad de la Ley*”.

De este modo hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:

- Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho.

- Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley¹⁰. 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:

¹⁰ Se considerará que la solicitud está **justificada con la finalidad de la ley** cuando se fundamenta en el interés legítimo de:

- Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos
- Conocer cómo se toman las decisiones públicas
- Conocer cómo se manejan los fondos públicos
- Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas

- 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 jurisprudencia¹¹.
 - Cuando, de ser atendida, requiriera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.
 - Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.
 - Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.
 - Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIBG.
 - Cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa.
- f) Otras causas de inadmisión.

Igualmente, deberán inadmitirse a trámite, las solicitudes de acceso a la información que se contengan en expedientes en curso, respecto a los cuales el solicitante no tenga la condición de interesado; en este caso, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional primera de la LETRAGB, para resolver el acceso, se aplicará la normativa del correspondiente procedimiento administrativo¹². El CTBG, por su parte, se reconoce incompetente en estos asuntos, al no proceder la aplicación de la LETRAG¹³.

No es de la misma opinión, sin embargo, el CTCyL, que en su Informe, expediente CT 119/2017, establece que *“Tampoco afecta a este derecho (de acceso a la información pública por quien no tenga la condición de interesado), en principio, que los procedimientos administrativos de que se trate hayan finalizado o no, puesto que la precitada LETRAG no distingue a estos efectos entre procedimientos en tramitación y concluidos (a diferencia de lo que ocurría en el derogado artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, donde se regulaba el derecho de acceso a archivos y registros administrativos”*.

2.4 Resolución (artículo 20 de la LETRAGB)

▪ 2.4.1. *Plazo para resolver y notificar.* Se fija el plazo de **un mes** contado desde la recepción de la solicitud para resolver y notificar por el órgano competente las solicitudes de acceso a la información¹⁴. Este plazo, que opera con carácter general y debe entenderse aplicable a todas las solicitudes de acceso a la información, permite a los interesados, otorgándoles seguridad jurídica:

- ❖ Conocer el tiempo máximo en que la Administración debe dar una respuesta a su solicitud presentada.

¹¹ Esto es: *“Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho”*.

¹² Pues es derecho de los interesados conocer en cualquier momento el estado de tramitación de los procedimientos en que tengan esta condición (artículo 53.1 a) de la LEPAC).

¹³ Según su Resolución de 6/2015, de 19 de febrero.

¹⁴ Al solicitante y terceros afectados que así lo hayan pedido.

❖ El momento, desde el que resulta aplicable el silencio administrativo (negativo en este caso, como veremos).

▪ 2.4.2. *Forma y límites en la manera de emitir la resolución.*

- Motivación. Deberán motivarse las resoluciones que:

- Denieguen el acceso.
- Concedan el acceso parcial o a través de una modalidad distinta a la solicitada.
- Las que permitan el acceso cuando haya habido oposición de un tercero. En este supuesto se indicará en la resolución que el acceso otorgado solo tendrá lugar cuando haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo sin que se haya formalizado o, habiéndose interpuesto este recurso, haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información.
- Cuando la mera indicación de la existencia o no de la información suponga la vulneración de alguno de los límites a su acceso, se denegará la solicitud; lógicamente, la resolución que así lo haga se limitará a indicar esta circunstancia.

- Además, para poder resolver adecuadamente sobre el derecho de acceso a la información solicitado deberán tenerse en cuenta las conclusiones que, sobre los límites a su ejercicio contemplados en la LETRAGB, resumidamente establece el CTBG en su Criterio Interpretativo número 2/2015, de 24 de junio:

“a) Los artículos 14 y 15 de la LETRAGB regulan los límites del derecho de acceso a la información, que no operan de forma automática, sino que habrán de ser aplicados de acuerdo con las reglas y elementos de ponderación que establecen la citada Ley y la LOPD.

b) El orden de ponderación opera desde el artículo 15 al 14 con valoración de los elementos que modulan la toma de decisiones.

c) El artículo 14 no supondrá en ningún caso una exclusión automática del derecho a la información, antes al contrario, deberá justificar el test de daño y el interés público para ser aplicado.

d) Del mismo modo, su aplicación deberá justificar y motivar la denegación.

e) En cualquier caso si no cupiera el otorgamiento del acceso a la totalidad de la información una vez hechas las valoraciones anunciadas, se concederá acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada que carezca de sentido. En este caso, deberá indicarse al solicitante que parte de la información ha sido omitida.

f) Todas las resoluciones denegatorias, total o parcialmente, del acceso en los límites previstos en el artículo 14 de la LETRAG serán objeto de publicidad en los términos establecidos en el artículo 14.3 de la misma”.

- Y, en cuanto a la protección de datos de carácter personal que se recoge en el artículo 15 de la LETRAG, como indica el Informe, expediente CT 125/2017 del CTCyL, *“no podría fundamentar aquí una denegación automática del acceso a la información solicitada...Por tanto, si los documentos integrantes de los expedientes urbanístico y medioambiental cuyo acceso se ha solicitado constan datos personales que deban ser objeto de protección, el acceso debe hacerse previa disociación de los mismos.*

Ahora bien, cabe plantearse que se entiende por “datos disociados”. Al significado y alcance del procedimiento de disociación de datos se ha referido la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, entre otras, en sus Sentencias de 8/03/02 y 3/03/14. En el fundamento de derecho quinto de la primera de ellas se afirmaba lo siguiente:

“Se considera identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse directa o indirectamente, en particular mediante un número de identificación o uno o varios elementos específicos característicos de su identidad física, fisiológica, psíquica, económica, cultural o social. No hay datos de carácter personal y, por tanto, no es posible aplicar la Ley de Protección de Datos a los llamados “datos disociados”.

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 entañando, en definitiva, un elemento protector de la intimidad o privacidad del afectado. Sin embargo, 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 que tal identificación pueda efectuarse sin esfuerzos desproporcionados”

En todo caso, cuando la disociación señalada no pueda llevarse a cabo, esta circunstancia no conduciría de forma automática a la denegación del acceso, sino por el contrario lo que procedería sería realizar la ponderación a la que se refiere el artículo 15.3 de la LETRAG, para lo cual se debería conceder al afectado por la información un plazo de quince días para que pueda realizar las alegaciones oportunas, informando al solicitante de esta circunstancia, así como la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación (artículo 19.3 de la LETRAG)”.

▪ 2.4.3. Ampliación de plazo. El plazo de un mes antedicho puede ampliarse de oficio por la Administración **por otro mes** en el caso de que el **volumen o la complejidad de la información** que se solicita lo hagan necesario, previa notificación al solicitante.

Así pues, conforme indica el Criterio Interpretativo del CTBG número 5/2015, de fecha 14/10/15:

“Dos son las circunstancias que deben darse para poder hacer uso de esta habilitación legal de ampliación del plazo para resolver una solicitud de acceso que la Ley habilita:

- Que el volumen o la información que se solicita lo haga necesario.

La Ley se ciñe a estos dos supuestos, el volumen de datos o informaciones y la complejidad de obtener o extraer los mismos.

En todo caso y por tratarse de una excepción al plazo general, deberá ser convenientemente justificada y relacionada con el caso concreto y esta justificación habrá de constar de forma motivada.

- Que la ampliación del plazo, debidamente motivada, sea previamente notificada al solicitante.

En este punto en concreto opera la defensa de los intereses de los particulares y la salvaguarda de su derecho a recurrir que está condicionada a la finalización de los plazos legalmente establecidos (silencio administrativo).

En consecuencia, de no haber sido notificada con carácter previo a la finalización del plazo de un mes la decisión de la Administración de ampliar el plazo en base al artículo 20.1 párrafo segundo, se entenderá desestimada la solicitud sin perjuicio de que la Administración pueda remitir posteriormente la información solicitada”.

- 2.4.4 Silencio Administrativo.

Como hemos indicado la LETRAGB en el párrafo 4 de su artículo 20 regula el silencio administrativo en el procedimiento de acceso a la información como **negativo**¹⁵.

La consecuencia que se deriva de ello es que, una vez transcurrido el plazo establecido (un mes, dos en caso de ampliación), la solicitud se entiende denegada y finalizado el procedimiento, quedando abierta la posibilidad de que los interesados interpongan los recursos que procedan en defensa de sus intereses¹⁶.

▪ *2.4.5 Especial referencia, sin ánimo exhaustivo, a algunas Resoluciones desestimatorias y estimatorias recientes del CTCyL de interés para las Entidades Locales de nuestra CCAA.*

a) Desestimatorias.

○ El Informe, expediente CT 123/2017 del CTCyL, desestima en vía de recurso una petición de información dirigida a un Ayuntamiento debido, precisamente, a que por éste a través de la correspondiente comunicación “se pone de manifiesto (al solicitante) que no existe la información pedida. *Procede señalar aquí que, en aquellos supuestos donde la información solicitada no existe o no obra en poder del sujeto al que se dirige la petición, se satisface el derecho de acceso a la información pública del solicitante poniendo de manifiesto esta circunstancia al mismo a través de la correspondiente respuesta escrita*”.

○ El Informe, expediente CT 197/2017 del CTCyL, desestima en vía de recurso una información solicitada relativa a un expediente de recaudación en vía ejecutiva (tramitado por un organismo autónomo de recaudación de carácter local) con fundamento¹⁷ en que existe una regulación específica y vigente¹⁸, no incompatible con la regulación de la Ley de Transparencia de acceso a la información, que establece que se regirán por su normativa específica y por esta Ley con carácter supletorio aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico propio de acceso a la información¹⁹.

b) Estimatorias.

- ❖ Información acerca de gastos vinculados a las fiestas patronales de una localidad (Informe, expediente CT 131/2018).
- ❖ Información relativa a los contratos de seguros celebrados por un Ayuntamiento (Informe, expediente CT 84/2018).
- ❖ Información sobre Relación de Puestos de Trabajo, datos sobre titularidad y ocupación de los puestos (Informe, expediente CT 82/2018).
- ❖ Información sobre una partida de los presupuestos municipales (Informe, expediente CT 83/2018).
- ❖ Información de licencias sobre obras de nueva construcción (Informe, expediente CT 21/2017).

¹⁵ Lo que, de acuerdo a lo dispuesto, en aquél entonces, por el artículo 43.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJAPyPAC) y, actualmente, en el artículo 24.1 de la LEPAC, le resulta posible hacer a una norma con rango de Ley.

¹⁶ Igualmente, indica el apartado 6 del artículo 20 de la LETRAGB, que el incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo tendrá la consideración de infracción grave a los efectos de la aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora.

¹⁷ Sentencia de 6/02/17 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

¹⁸ Artículo 95 de la Ley 58/2003, General Tributaria (LGT), que confiere un carácter reservado a la información obtenida por la Administración tributaria.

¹⁹ Disposición adicional primera 2 de la LETRAG.

- ❖ Información sobre libro de actas de una Junta Vecinal (Informe, expediente CT 195/2017).
- ❖ Información sobre dictamen emitido en expediente disciplinario (Informe, expediente 137/2017).

2.5 Formalización del acceso (artículo 22 de la LETRAG).

El acceso o puesta a disposición de la información solicitada se realizará preferiblemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio. Cuando no pueda concederse el acceso en el momento de la notificación de la resolución, deberá otorgarse **siempre en un plazo no superior a diez días.**

En caso de existir oposición de tercero, el acceso concedido solo podrá darse, como apuntamos, cuando haya transcurrido el plazo de presentación de recurso contencioso, sin haberse formalizado; o, presentado éste, cuando haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir información.

También se regula en este precepto (apartado 3) la posibilidad de que la información solicitada vía derecho de acceso haya sido publicada. Cuando ello ocurra, señala este artículo que *la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante como puede acceder a ella.*

Admite implícitamente, por ello, esta Ley la necesidad de tramitación de un procedimiento de acceso referido a la información sometida al régimen de publicidad activa, introduciendo para estos casos la posibilidad (no la obligación) de que el acto que concede la información solicitada se limite a indicar el lugar o medio de publicación que, en todo caso, deberá ser objeto de una referencia explícita y determinada no de una simple indicación genérica.

Posibilidad que, sin embargo, como indica el Criterio del CTBG número 9/2015 de fecha 12/11/15, *“solo resulta aplicable a todos aquellos demandantes de información que hayan solicitado la misma por el Portal, por las páginas Web o por medios telemáticos. No así para aquellos que lo han hecho por vía convencional, utilizando el correo postal o la propia comparecencia en los registros públicos, de acuerdo con la LRJAPyPAC y, a partir de su entrada en vigor, de la LEPAC. Estos, al haber iniciado el procedimiento de una forma no telemática, habrán de ser informados por la misma vía que se inició el derecho de acceso, asegurando así el servicio de la información. La presentación de una solicitud en papel no sería obstáculo para que, si el peticionario de información cambia de criterio posteriormente, así lo comunique solicitando que toda la información posterior se haga por medios electrónicos”*²⁰.

Ahora bien, en el supuesto de que se haya optado por la relación electrónica, para la indicación del lugar Web donde la información se encuentra en publicidad activa, como sigue diciendo este Criterio:

“En ningún caso será suficiente la remisión genérica al portal o a la sede o página Web correspondiente. Es necesario que se concrete la respuesta. Esta podrá redireccionarle a la información de publicidad activa siempre que tal

²⁰ En cualquier caso, cuando la información por sus especiales características de complejidad y volumen, fuera difícilmente facilitable en un soporte no electrónico, como también señala este Criterio, *“la Administración contactará con el solicitante para bien, mediante concreción de los datos, bien mediante comparecencia, bien por su aceptación de un sistema o soporte electrónico (CD, remisión a un correo) pudiera ver satisfecho su derecho”*.

información satisfaga totalmente la información solicitada pero deberá señalar expresamente el link 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 lleve de forma inequívoca, rápida y directa a la información sin necesidad de requisitos previos ni de sucesivas búsquedas”.

Por último, en su apartado 4 fija este artículo el aspecto económico del derecho de acceso a la información, indicando que el mismo, como tal, será gratuito. No obstante, podrá dar lugar a la exigencia de exacciones (tasa por expedición de documentos, artículo 20.4 a) del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales (TRLRHL)

- ❖ La expedición de copias
- ❖ La trasposición de la información a un formato diferente al original.

2.6 Régimen de impugnaciones (artículos 23 y 24 de la LETRAGB).

2.6.1 Régimen de impugnaciones judiciales y administrativas.

Sabemos, como indica el artículo 20.5 de la LETRAG, que las resoluciones dictadas en materia de acceso a la información pública son recurribles directamente ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa, sin perjuicio de interposición de la reclamación potestativa prevista en el artículo 24 de la LETRAGB que, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 23 de esta misma norma tendrá la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos que actualmente se recogen en el artículo 112 de la LEPAC.

2.6.2 Reclamación ante la Comisión de Transparencia de Castilla y León (CTCyL).

Conforme a lo dispuesto en el artículo 24.6 y Disposición adicional cuarta de la LETRAG, en relación con el 8 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León (LTCyL), será la CTCyL como órgano independiente (autonómico), al que corresponderá resolver las reclamaciones previstas en el artículo 24 de la LETRAG en los supuestos de reclamaciones presentadas ante las Entidades Locales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

La CTCyL, conforme a lo dispuesto en el artículo 12 de la LTCyL, se crea como órgano colegiado adscrito al Procurador del Común²¹.

De acuerdo con lo dispuesto en el citado artículo 24 de la LETRAG, la impugnación de las resoluciones en materia de acceso tendrá el siguiente procedimiento administrativo²² que a continuación resumimos brevemente.

- *Acto administrativo ante el que se presenta.* Toda resolución expresa o presunta en materia de acceso a la información.

- *Carácter.* Potestativo y previo a la impugnación del acto en vía contencioso-administrativa²³. Significa esta última característica que no podrá interponerse el anterior recurso judicial hasta que haya sido resuelta expresamente o se haya producido la desestimación presunta de la reclamación interpuesta ante el CTBG. Por tanto, ante la denegación del acceso por parte de la Entidad Local solo se podrá optar por una de las vías

²¹ Quien la presidirá como Comisionado de Transparencia (artículo 11 de la LTCyL).

²² De naturaleza revisoria que, previos los trámites correspondientes, resuelve sobre la procedencia o no de facilitar la información solicitada.

²³ Artículo 20.5 de la LETRAG.

indicadas. No procede, pues, en este caso la interposición de recurso facultativo de reposición.

- *Plazo*. Un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquél en que se produzcan los efectos del silencio administrativo²⁴.

- *Tramitación*. Se ajustará a la de los recursos contemplados en la LEPAC.

- *Plazo máximo para resolver y notificar*. Tres meses, transcurrido el cual, la reclamación se entenderá desestimada.

- *Órgano competente para conocer de estas reclamaciones*. El CTCyL, como órgano competente en esta materia que tratamos, según hemos dicho.

En Salamanca a 11 de diciembre de 2018

El Secretario-Interventor del Servicio
Jurídico de Asistencia a municipios

Fdo. Francisco Sánchez Moretón.

²⁴ Para este último supuesto debe tomarse en cuenta el Criterio número 1/2016, de 17/02/16 del CTBG, que concluye indicando lo siguiente: “*De acuerdo con reiterada doctrina jurisprudencial y con las previsiones normativas contenidas en los artículos 122 y 124 de la LEPAC, relativas a la interposición de recurso de alzada y reposición, respectivamente, respecto de resoluciones presuntas, la presentación de una reclamación ante el CTBG frente a la desestimación de una solicitud de acceso a la información por silencio no estará sujeta a plazo*”.