

R2019000147

Resolución de retroacción del procedimiento sobre solicitud de información al Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife relativa a copia completa del expediente y del documento técnico del plan urban.

Palabras clave: Ayuntamientos. Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife. Información de las obras públicas.

Sentido: Retrotraer procedimiento.

Origen: Silencio administrativo

Vista la reclamación tramitada en el Servicio de Reclamaciones y Asuntos Generales contra el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, y teniendo en cuenta los siguientes,

ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 4 de julio de 2019 se recibió en el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reclamación [REDACTED], en representación de la Asociación de Vecinos Urban Centro El Perenquén, al amparo de lo dispuesto en los artículos 52 y siguientes de la Ley canaria 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y acceso a la información pública (en adelante, LTAIP), contra la falta de respuesta a solicitud de acceso a información formulada al Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife el 21 de mayo de 2019 y relativa a **copia completa del expediente y del documento técnico del plan urban.**

Segundo.- En base a los artículos 54 y 64 de la LTAIP se le solicitó, el 18 de julio de 2019, copia completa y ordenada del expediente de acceso a la información, informe al respecto, así como cuanta información o antecedentes considerase oportunos. Como órgano responsable del derecho de acceso el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife ostenta la consideración de interesado en el procedimiento pudiendo realizar las alegaciones que estime convenientes a la vista de la reclamación.

Tercero.- El 10 de septiembre de 2019, con registro número 2019-000945, se recibió en este Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública, respuesta del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, alegando, entre otros, que hasta esa fecha no se había dado tramitación a la solicitud de información al haber sido presentada como una solicitud general.

El ayuntamiento manifiesta que la solicitud no se ha presentado en el modelo oficial del que dispone la corporación local para las solicitudes de derecho de acceso conforme al artículo 66.6 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. La ahora reclamante manifestó expresamente en su solicitud que requería la información *“con invocación expresa de lo dispuesto en la ley 12/2014, de 26 de*

diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública.”

Cuarto.- El Ayuntamiento, en respuesta al primer trámite de audiencia también alega la causa de necesidad de acción previa de reelaboración prevista en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG y 43.1.c) de la LTAIP indicando que *“la información solicitada versa sobre la copia completa del expediente y del documento técnico del plan urban. Al respecto de esta solicitud, cabe señalar que el referido “Plan Urban” no es otra cosa que una Iniciativa Comunitaria de la Unión Europea dotada de un contenido financiero propio procedente del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y del Fondo Social Europeo (FSE) dentro del periodo presupuestario de 1994 a 1999, en el marco de alcanzar unos objetivos concretos. Así, según se desprende de la decisión C95 3438 de la Comisión Europea: “La Comisión Europea ha aprobado un programa perteneciente a la Iniciativa comunitaria REGIS II cuyo objetivo es acelerar una mayor integración económica de las Islas Canarias en la Comunidad. La cofinanciación comunitaria ascenderá al 56,27% de la inversión total (216,93 millones de ecus) y el resto será financiado por las autoridades nacionales y el sector privado. La contribución comunitaria procederá del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA). Con este programa se pretende potenciar el desarrollo económico de los sectores productivos mediante la diversificación de las actividades económicas, desarrollar la tecnología para contribuir a esa diversificación económica, corregir los desequilibrios territoriales y desarrollar un turismo respetuoso con el medio ambiente, establecer relaciones más estrechas con el resto de la Comunidad, conseguir una mayor integración en los mercados interior y exterior y apoyar la formación profesional y el empleo. Las principales líneas de actuación de este programa son las siguientes:- el desarrollo local;- la diversificación del turismo;- las infraestructuras de apoyo a las actividades económicas;- el desarrollo de las estructuras económicas;- la Iniciativa comunitaria URBAN en Las Palmas;- la Iniciativa comunitaria URBAN en Santa Cruz de Tenerife;- la cooperación con las regiones ultraperiféricas y los países vecinos;- la Iniciativa comunitaria PYME;- la asistencia técnica, el seguimiento y la evaluación;- la agricultura y el desarrollo rural. Este proyecto será financiado con arreglo al Objetivo nº 1 de los Fondos estructurales (promoción del desarrollo y reajuste de las regiones menos desarrolladas).”*

Por tanto, la solicitud de acceso a la información pública versa sobre la copia de un expediente que presupone que es único cuando no es tal, ya que existen un número indeterminado de expedientes que comprenden desde la solicitud de la concesión del programa, todas las actuaciones financiadas con cargo al mismo (que se tome en consideración que el programa ascendía a catorce mil ciento veinte millones de euros, según la hoja resumen extraída de la web de la Comisión Europea que anexa a la presente como documento I) y otro u otros tantos expedientes de justificación del gasto de dichos fondos.

Por otro lado, a la complejidad en la labor de identificar la información se le ha de sumar la relativa a la antigüedad de la información, mayor a 20 años en muchos casos, por lo que la

ausencia de informatización de dichos expedientes dificulta seriamente esta tarea.”

Quinto.- Visto el tiempo transcurrido sin que por parte de esa corporación local se haya comunicado actuación alguna a este Comisionado es por lo que, el 15 de mayo de 2020, se le requirió para que en el plazo de quince días hábiles contados a partir de la finalización del plazo de vigencia del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19; o, en su caso, hasta quince días hábiles después de la finalización del plazo en que pudiera prorrogarse el citado Real Decreto remitiera acreditación de haber dado respuesta a la ahora reclamante o presentase las alegaciones que estimase oportunas. Y ello para posibilitar que - en las especiales y graves circunstancias por las que atraviesa el país- su institución tuviese un conocimiento adelantado y previo, y dispusiese de más tiempo para la entrega de la información requerida.

Sexto.- A la fecha de emisión de esta resolución por parte del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife no se ha acreditado haber dado respuesta a la ahora reclamante, no se ha remitido expediente de acceso alguno ni se han realizado alegaciones como respuesta al requerimiento de información efectuado el 15 de mayo de 2020.

A tales antecedentes son de aplicación los siguientes,

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I.- El artículo 2 de la LTAIP indica que las disposiciones de esa ley serán aplicables a: "...d) Los cabildos insulares y los ayuntamientos, ...". El artículo 63 de la misma Ley regula las funciones del comisionado o comisionada de Transparencia y Acceso a la Información Pública e indica que ejercerá la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra los actos expresos o presuntos resolutorios de las solicitudes de acceso a la información de las entidades y organismos relacionados en el artículo 2.1 de esta ley, así como de los cabildos insulares, ayuntamientos y entidades dependientes y vinculadas de los mismos. La Disposición Adicional Séptima señala que "la aplicación de los principios y previsiones contenidas en esta ley respecto de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública a los cabildos insulares y los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma, a los organismos autónomos, entidades empresariales, fundaciones, sociedades mercantiles y consorcios vinculados o dependientes de los mismos, así como las asociaciones constituidas por cualquiera de los anteriores, se establecerá en las respectivas disposiciones legales y reglamentarias reguladoras de los mismos."

II.- La Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias, no regula especialidades respecto a la LTAIP más allá de la previsión de su artículo 22, que se refiere al derecho de acceso a la información pública: "1. Todas las personas tienen derecho a acceder a la

información pública que obre en poder de los Ayuntamientos, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución española y en la legislación reguladora del derecho de acceso a la información pública. 2. El Alcalde será el órgano competente para la resolución de las solicitudes de acceso a la información pública, sin perjuicio de su delegación”. Por su parte, el artículo 24 de la citada ley de municipios de Canarias atribuye al Alcalde la competencia para la elaboración, actualización y publicación de la información que debe hacerse pública en la página web de la corporación, tanto de la relativa al Ayuntamiento como la referida a las demás entidades del sector público municipal.

III.- La LTAIP reconoce en su artículo 35 que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública en los términos previstos en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico. Conforme al artículo 5.b) de la referida LTAIP, 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 esta Ley y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”. Es claro que la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información como el acceso a una información existente y en posesión del organismo que recibe la solicitud, ya sea porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

IV.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 de la LTAIP, contra la resolución, expresa o presunta de la solicitud de acceso podrá interponerse reclamación ante el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa. Los plazos para las respuestas a solicitudes de acceso y posibles reclamaciones ante el Comisionado de Transparencia se concretan en los artículos 46 y 53 de la LTAIP, que fijan un plazo máximo de un mes para resolver sobre la solicitud y de otro mes para interponer la reclamación, contándose desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo. La reclamación se recibió en el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública con fecha 4 de julio de 2019. Toda vez que la solicitud fue realizada el 21 de mayo de 2019 y que no fue atendida en el plazo del mes legalmente previsto para ello, ha operado el silencio administrativo negativo respecto a la misma y se ha interpuesto la reclamación en plazo.

Debe tenerse en cuenta que de acuerdo con las previsiones normativas contenidas en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, relativas a la interposición de recurso de reposición, respecto de resoluciones presuntas la presentación de una reclamación ante el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública frente a la desestimación de una solicitud de acceso a la información por silencio no estará sujeta a plazo.

V.- Afectando esta reclamación a un ayuntamiento, es conveniente recordar que la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local establece en su artículo 18.1.e) como derecho de los vecinos, “ser informado, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución”. A su vez su artículo 70.3 dispone que “todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105, párrafo b), de la Constitución. La denegación o limitación de este derecho, en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada”.

VI.- Respecto a si debe considerarse o no la solicitud de la ahora reclamante como una solicitud de derecho de acceso y teniendo en cuenta que aquella manifestó expresamente en su solicitud que requería la información “*con invocación expresa de lo dispuesto en la ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública*”, debe atenderse a la naturaleza de la petición y a si esta puede considerarse como ejercicio de un derecho. Siempre serán solicitudes de acceso si se refieren o mencionan la ley de transparencia o si tienen que ver con el conocimiento del proceso de toma de decisiones, el uso de fondos públicos o la actuación de los organismos públicos.

En caso de que fuere necesario debe instarse al ciudadano para que aclare los extremos que estime necesarios. Una interpretación diferente llevaría a considerar que un aspecto formal y que el propio interesado puede desconocer, es determinante a la hora de garantizar un derecho que, como hemos dicho, tiene su base en la propia Constitución española. Un evidente indicativo de que la ahora reclamante estaba ejerciendo el derecho constitucional de acceso a la información es la invocación de la LTAIBG y de la LTAIP.

En virtud del principio de eficacia reconocido en el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, las actuaciones de las administraciones pública, y en base a ello el procedimiento administrativo, deben aplicarse desde una óptica antiformalista, de modo que se entienda que la intención del solicitante prevalezca frente a los puros formalismos procedimentales.

VII.- Teniendo en cuenta lo anterior y analizado el contenido de la solicitud, esto es, **copia completa del expediente y del documento técnico del plan urban**, y las alegaciones presentadas por el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife como respuesta al primer trámite de audiencia, es evidente que estamos ante una petición de información claramente administrativa; se trata de documentación que obra en poder de un organismo sujeto a la LTAIP, elaborada en el ejercicio de sus funciones y que, por tanto, es información pública accesible.

VIII.- Respecto a la causa de necesidad de una acción previa de reelaboración alegada por la corporación local hay que señalar que si se inadmite una solicitud de acceso a la información debe dictarse resolución motivada. Las causas de inadmisión de una solicitud de información pública se recogen en el artículo 43 de la LTAIP. En todo caso, una inadmisión a trámite de una solicitud de acceso exige una resolución motivada.

Ahora bien, si no se dicta una resolución motivada no procedería a posteriori asumir que concurrió una causa de inadmisión ya que el efecto del silencio no es la inadmisión de la solicitud sino su desestimación.

Así se recoge, entre otras, en la **Sentencia número 22/2018, de 23 de febrero de 2018, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 6 de Madrid**, en litigio entre la Asociación Libre de Abogados y Abogadas y el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid (ALA contra ICAM). La Asociación Libre de Abogadas y Abogados formuló en su momento en el ICAM la solicitud de acceso a la información, el cual dejó transcurrir el plazo máximo para resolver sin dictar resolución expresa, expresando el Juzgado que *“resulta un tanto contradictorio que en la demanda se invoquen algunas causas de inadmisión a trámite de la solicitud, ..., cuando de existir debieron ser apreciadas en una resolución expresa que sin embargo se omitió”*. Y que se debía haber resuelto la inadmisión de forma motivada y no alegando las causas de inadmisión en el trámite de audiencia en el procedimiento de reclamación.

En similares términos se pronuncia la **Sentencia número 39/2020, de 19 de mayo de 2020, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 6 de Madrid** que desestima el recurso contencioso administrativo número de procedimiento ordinario 84/19, interpuesto por la Abogacía del Estado contra la Resolución de 8 de julio de 2019, de la Presidencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, estimatoria de reclamación presentada contra la Resolución de fecha 4 de abril de 2019, del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, que deniega el acceso a la información solicitada por la interesada, recogiendo en su fundamento jurídico cuarto que *“...; ni poderse invocar tampoco por la representación legal de la parte recurrente una limitación del derecho de acceso a la información que no fue aplicada ni tenida en cuenta en la resolución administrativa que deniega el acceso, la cual, de existir, debió ser apreciada por el Ministerio e integrada en la resolución que se dictó.”*

IX.- La corporación local no ha acreditado haber dado respuesta a la ahora reclamante. A estos efectos debe tenerse en cuenta su obligación de dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación de conformidad con lo exigido por el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas así como la potestad de la administración para requerir la subsanación y mejora de la solicitud, regulada en el artículo 68 del mismo texto legal.

X.- De la documentación remitida por la corporación local como respuesta al primer trámite de audiencia se desprende la necesidad de que por parte de la solicitante de información se precisara los documentos requeridos. Desde una perspectiva formal, corresponde recordar, sucintamente, las reglas generales sobre el procedimiento del ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

En el seno del Capítulo II de la LTAIP, relativo al procedimiento, se regulan los elementos esenciales del procedimiento administrativo del ejercicio del reiterado derecho. De este modo, tras enumerar el contenido mínimo de las solicitudes de acceso a la información en su artículo 41, su artículo 42, “*Solicitudes imprecisas*” prevé en su apartado primero lo siguiente:

“1. Cuando una solicitud esté formulada de manera que no se identifique de forma suficiente la información a que se refiere, se pedirá al solicitante que la concrete, dándole para ello un plazo de diez días, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido en su petición, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución.”

Tal y como ha quedado acreditado en los antecedentes obrantes en el expediente, el objeto de la solicitud de acceso se refiere a **copia completa del expediente y del documento técnico del plan urban**, sin ulteriores precisiones sobre qué documentos concretos solicita.

Tomando en consideración las alegaciones presentadas por el ayuntamiento parece razonable concluir señalando que una correcta aplicación de las previsiones de la LTAIP por parte del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife hubiesen tenido como consecuencia que en el momento de presentar la solicitud de acceso a la información por la interesada, dicha corporación municipal debería haber aplicado el artículo 42.1 de la LTAIP y, en consecuencia, requerir a la solicitante a fin de que identifique de forma suficiente la información que solicita de acuerdo con lo dispuesto en la LTAIP, motivo por el que procede retrotraer las actuaciones al momento en que, en función del reiterado precepto de la ley canaria de transparencia, el ayuntamiento tenía que haber remitido la solicitud a la ahora reclamante para subsanar el objeto de la misma.

Por todo lo anteriormente expuesto y en virtud de las atribuciones conferidas por el artículo 63 de la Ley canaria 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública,

RESUELVO

1. Retrotraer las actuaciones del procedimiento de acceso a la información incoado por [REDACTED], en representación de la Asociación de Vecinos Urban Centro El Perenquén, relativo a **copia completa del expediente y del documento técnico del plan urban**, a fin de que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 42 de la LTAIP el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife requiera a la solicitante de la información la

subsanación de la solicitud a fin de que identifique de forma suficiente la información que solicita, con objeto de que pueda continuar tramitándose el procedimiento establecido en el Capítulo II de la LTAIP.

2. Requerir al Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife a que en el plazo máximo de 15 días proceda a realizar el requerimiento del apartado anterior y a que, en ese mismo plazo remita a este Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública, copia de la documentación enviada a la reclamante con acreditación de su entrega, para comprobar el cumplimiento de la presente resolución.

De acuerdo con el artículo 51 de la LTAIP, esta reclamación es sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En consecuencia, ante la presente resolución emanada de un órgano del Parlamento de Canarias, que es plenamente ejecutiva y que pone fin a la vía administrativa, proceden únicamente dos vías alternativas de actuación en derecho: el cumplimiento de la resolución en el plazo señalado en la misma o, en caso de disconformidad, la interposición de recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses contados a partir del día siguiente a aquel en que se notifique la resolución, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Santa Cruz de Tenerife del Tribunal Superior de Justicia de Canarias.

De no activarse el cumplimiento de esta resolución estimatoria o, en su defecto, el recurso contencioso-administrativo, será de aplicación a los responsables de transparencia y acceso a la información pública del ente reclamado, el régimen sancionador previsto en los artículos 66 y siguientes de la LTAIP.

EL COMISIONADO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Daniel Cerdán Elcid

Resolución firmada el 08-02-2021

[REDACTED] - ASOCIACIÓN DE VECINOS URBAN CENTRO EL PERENQUÉN
SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE SANTA CRUZ DE TENERIFE