

Reclamación expediente N° 3/2015
Resolución N.º 14

**CONSEJO DE TRANSPARENCIA ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y
BUEN GOBIERNO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA**

COMISIÓN EJECUTIVA

Sres.:

Presidente: D. Ricardo García Macho

Vocales:

Dª. Emilia Bolinches

D. Carlos Flores Juberías

Dª. Isabel Lifante Vidal

D. Lorenzo Cotino Hueso

En Valencia a 6 de octubre de 2016

Reclamante: [REDACTED]

Sujeto contra el que se formula la reclamación: Ayuntamiento del Puig de Santa María (Valencia)

VISTA la reclamación número **3/2015**, interpuesta por [REDACTED], formulada contra Ayuntamiento del Puig de Santa María (Valencia) y siendo ponente el Vocal Sr. D. Lorenzo Cotino Hueso, se adopta la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES

1.- Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 30 de enero de 2015 tuvo entrada en el Registro General del Ayuntamiento del Puig de Santa María (Valencia) una solicitud de información de la reclamante relativa a un expediente de contratación menor de dicho Ayuntamiento para un servicio de asistencia jurídica y defensa con abogado, precisamente para interponer el Ayuntamiento una demanda judicial contra la ahora reclamante. En concreto solicitaba:

- Informes de intervención.
- Informe propuesta de Secretaría sobre legislación aplicable y procedimiento a seguir.
- Informe de Secretaría a que hace referencia la resolución de Alcaldía 1584/2014.
- Resolución de Alcaldía nº 1584/2014, e. 19 de noviembre de 2014.

2.- El 26 de marzo de 2015 la Resolución de Alcaldía nº 237, de 25 de febrero de 2015, del Ayuntamiento del Puig de Santa María vino a desestimar dicha solicitud, esencialmente por no considerar al solicitante como interesado en el expediente.

3.- El 8 de mayo de 2015 la reclamante cursó nueva solicitud de la misma información ante la misma Administración, sin que obtuviera ninguna respuesta expresa.

4.- El 7 de julio de 2015 la reclamante presentó un escrito dirigido a este Consejo de Transparencia en el que solicitó la misma información. Por parte de la Dirección General de Transparencia se remitió escrito a [REDACTED] con fecha de salida 30 de octubre de 2015, indicándole que se daría traslado de su escrito a la Comisión Ejecutiva del Consejo de Transparencia en cuanto dicho órgano estuviera constituido; constitución que tuvo lugar el 22 de diciembre de 2015 (tras la publicación de los nombramientos en el DOCV del 21 de diciembre de 2015).

5.- En fecha 22 de abril de 2016, previamente a la resolución de la reclamación, este Consejo concedió trámite de audiencia al Ayuntamiento del Puig de Santa María, por un plazo de quince días, para que el Ayuntamiento del Puig de Santa María pudiera formular las alegaciones que considerase oportunas.

6. En fecha 24 de mayo de 2016 se ha recibido en este Consejo escrito del Ayuntamiento del Puig de Santa María, en el que se notifica el decreto de la Alcaldía nº 551 de 11 de mayo de 2016, por el que se admite la solicitud de [REDACTED] y se le da acceso a la información solicitada. Dicho escrito fue comunicado a la reclamante, quien no ha manifestado objeción ni aportado información alguna que permita cuestionar que ha sido satisfecho su derecho de acceso a la información.

7. Efectuada la deliberación del asunto en diversas sesiones de esta Comisión Ejecutiva, sin que haya sido posible cumplir el plazo oportuno por razones inherentes a la constitución de este nuevo órgano, se adopta la presente resolución bajo los siguientes.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1.- Conforme al art. 24.1 en relación con el 42.1 de la Ley 2/2015 de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana (en adelante Ley 2/2015 valenciana), el órgano competente para resolver las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información, es la Comisión Ejecutiva con carácter previo a su impugnación en la jurisdicción contencioso-administrativa.

2.- Según se ha expuesto en los antecedentes, en el transcurso del procedimiento cuando este Consejo solicitó alegaciones previas a la Administración, se ha producido un allanamiento de la Administración comunicando que le ha dado acceso a la información solicitada a la reclamante. En consecuencia, este Consejo comunicó a la interesada dicha resolución del Ayuntamiento sin que la reclamante haya manifestado objeción ni aportado información alguna que permita cuestionar que ha sido satisfecho su derecho de acceso a la información.

3.- La terminación del procedimiento por allanamiento o satisfacción extraprocesal unilateral de la Administración no está prevista en nuestra legislación de procedimiento. Para supuestos como el presente, este Consejo entiende que cualquier momento puede ser oportuno para que la Administración satisfaga la solicitud de acceso a la información conforme a la legislación. En estos casos y por lo general, la Administración o sujeto obligado dará acceso a la información directamente a la persona reclamante. Asimismo, en estos supuestos, bien la persona reclamante bien el sujeto obligado habrá comunicado a este Consejo que ha estimado el acceso a la información solicitado. En este último caso, el Consejo comunicará con el reclamante para constatar que así ha sido. En los supuestos en los que el reclamante acudió al

Consejo al haber transcurrido el plazo para la resolución expresa por el sujeto obligado (silencio administrativo), la estimación estimatoria por este Consejo declarará dicho transcurso de tiempo.

4.- El caso presente era un supuesto de silencio de la Administración con unas particulares circunstancias. Y a este respecto es preciso clarificar diversos criterios en la interpretación de la normativa vigente. Se solicitó información el 30 de enero de 2015 ante el Ayuntamiento del Puig de Santa María (Valencia). En dicha fecha no estaba en vigor para el ámbito local y autonómico la Ley 19/2013 de 9 de diciembre de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante Ley 19/2013 de transparencia estatal) y ni tan siquiera estaba aprobada la Ley 2/2015 valenciana. Sin embargo, el 8 de mayo de 2015 la reclamante cursó solicitud de la misma información, sin que obtuviera ninguna respuesta expresa. En ese momento sí que estaba en vigor la Ley 2/2015 valenciana en lo relativo al derecho de acceso a la información. Sobre estas bases, cabe considerar que nos encontramos ante un supuesto de silencio ante una solicitud de información.

La reclamante el 8 de mayo de 2015 cursó solicitud pidiendo la misma información que ya le habían denegado, sin que obtuviera ninguna respuesta expresa. Al momento de esta solicitud ya estaba en vigor la Ley 2/2015 valenciana en lo relativo al derecho de acceso a la información en razón de su Disposición Adicional segunda. En virtud del artículo 20. 1º de la Ley 19/2013 estatal de transparencia y del artículo 17. 1º “Las solicitudes de acceso a información pública, deberán resolverse y notificarse al solicitante [...] en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. 2º. En el caso de que el volumen o la complejidad de la información solicitada lo requiera, el plazo para resolver se podrá prorrogar por otro mes más, en cuyo caso previamente se notificará al solicitante” (Ley 2/2015 valenciana). Y la Ley 2/2015 valenciana regula específicamente un silencio positivo en su artículo 17. 3º

La ley autonómica ha cambiado el sentido del silencio negativo de la ley estatal, como también lo han hecho, con particularidades, la ley navarra, catalana o aragonesa. Esta opción por el silencio positivo implica una voluntad legislativa clara a favor del solicitante de información pública y así cabe interpretarla. No en vano, este silencio positivo opera con complejidad en la práctica e incluso sus resultados podrían ser contrarios a los intereses del solicitante de la información dejándole en una situación de incertidumbre y de garantías más débil que de mediar un silencio negativo. Es por ello que lo que procede fijar algunos criterios sobre los efectos y garantías del silencio positivo.

Según el referido artículo 17. 3º Ley 2/2015 valenciana “Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución, la solicitud se entenderá estimada. El órgano competente quedará obligado a proporcionar la información solicitada, excepto aquella que pudiera entrar en conflicto evidente con otros derechos protegidos, o aquella cuya denegación total o parcial, viniera expresamente impuesta en una ley. En tales casos la información será disociada, dando cuenta motivadamente de esta circunstancia.”.

A todo ello hay que añadir las posibilidades de este Consejo de instar un procedimiento sancionador por el incumplimiento de obligaciones de resolver, con relación a la posible comisión de infracciones dispuestas en la Ley 2/2015 valenciana en el artículo 31. 1º a), 2º b) o 3 b) de la misma.

Así pues, transcurrido el plazo para facilitar la información, el solicitante tiene a priori ya reconocido su derecho a acceder a la misma, pero la realidad es que no habrá accedido efectivamente a dicha información. Por ello, una vez transcurrido el referido plazo tiene una primera opción, que es dirigirse a la misma Administración, entidad o sujeto obligado al que solicitó la información y requerirle la información, expresando ahora que quiere hacer valer el

silencio positivo ante la falta de respuesta a su solicitud. En dicho momento el órgano competente deberá valorar si la información solicitada puede “entrar en conflicto evidente con otros derechos protegidos, o aquella cuya denegación total o parcial, viniera expresamente impuesta en una ley” (art. 17. 3º Ley 2/2015 valenciana). Así, aunque ya hubiera transcurrido el plazo para resolver, el sujeto obligado puede inadmitir o denegar total o parcialmente el acceso a la información, pese a que, en principio, el solicitante ya tenía derecho acceder. Y las causas de inadmisión (art. 18) y especialmente los límites al derecho de acceso contemplados en los artículos 14 o 15 de la Ley 19/2013 podrán entenderse entre los límites expresos por una ley que pueden llevar a que no se facilite la información.

Si al intentar hacer valer el silencio positivo se da tal denegación total o parcial expresa del acceso a la información por el sujeto obligado, el solicitante podrá acudir a este órgano de garantía o acudir a la jurisdicción competente si es el caso. Tendrá para ello un mes desde la notificación de la resolución (art. 24. 2º Ley 19/2013 estatal, art. 24 Ley 2/2015 valenciana). También puede suceder que el sujeto obligado, una vez más, no resuelva nada respecto de la solicitud de hacer valer el silencio positivo de acceso a la información. En este caso, y sin perjuicio de las posibles consecuencias disciplinarias, una vez transcurra un mes desde que el solicitante intentó hacer valer su silencio positivo, podrá acudir a este órgano de garantía, sin perjuicio de las posibilidades de acudir a la jurisdicción ordinaria. Esta solución no se expresa en la ley, pero parece razonable aplicar el plazo de resolución inicial a esta solicitud para hacer valer el silencio positivo.

Ahora bien, en razón del silencio positivo los solicitantes de información en aplicación de la Ley 2/2015 valenciana no pueden quedar en peor situación que la Ley 19/2013 estatal que establece un silencio negativo que, teóricamente, es peor para la ciudadanía. Quedar en peor situación en razón del silencio positivo sería contrario a la propia voluntad legislativa. Además, en modo alguno la inacción administrativa que la misma ley reprende puede beneficiar al sujeto obligado. Por ello, una vez transcurrido el plazo para resolver la solicitud de información por parte del sujeto obligado, el solicitante de información también podrá acudir directamente al este Consejo o acudir a la jurisdicción competente si es el caso. Ya será el Consejo de transparencia quien determine el sentido efectivo del silencio positivo en aplicación del artículo 17. 3º Ley 2/2015 valenciana.

Así pues y según lo expuesto, el solicitante de información a quien el sujeto obligado no contesta en plazo podrá hacer valer el silencio y solicitar la información ante el mismo sujeto obligado. Denegada expresamente su solicitud o transcurrido el mes, podrá reclamar ante este Consejo. Ahora bien, el solicitante de información a quien el sujeto obligado no contesta a su solicitud en plazo, también podrá acudir directamente ante este Consejo. Así pues, las resoluciones presuntas de silencio positivo pueden ser recurridas por el solicitante pese a que la ley valenciana expresamente no lo haya previsto.

Este Consejo sigue en buena medida el criterio ya asumido en Cataluña por la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) en sus “Criterios interpretativos sobre reclamación la GAIP en caso de silencio administrativo”, Documento aprobado por el Pleno el día 7 de enero de 2016.

5-. De igual modo, cabe tener en cuenta que el plazo para recurrir frente a la inacción de la Administración en principio habría de ser el mismo de un mes que se regulado para la reclamación en el artículo 24. 2º de la Ley 19/2013 desde el día siguiente al plazo para dictar resolución expresa o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo.

Sin embargo, bajo el principio de máxima publicidad de corresponde a este derecho constitucional, este Consejo entiende que en cuanto no haya resolución expresa por un sujeto

obligado, queda expedita y no estará sujeta a plazo la presentación de una reclamación ante el Consejo de Transparencia de la Comunidad Valenciana frente a la desestimación de una solicitud de acceso a la información por silencio o la inacción cuando se ha pretendido hacer valer el silencio positivo contemplado en la legislación valenciana. Cuando sí que haya resolución expresa, obviamente, sí que regirá lo dispuesto en el referido artículo 24. 2º de la Ley 19/2013 y habrá un mes para la reclamación.

Para esta afirmación cabe seguir la fundamentación del citado criterio estatal. El Tribunal Constitucional ha fijado una reiterada jurisprudencia -entre otras, SSTC 6/1986, de 21 de enero, 204/1987, de 21 de diciembre, 188/2003, de 27 de octubre, 220/2003, de 15 de diciembre, 14/2006, de 16 de enero, 39/2006, de 13 de febrero, 186/2006, de 19 de junio, 27/2007, de 12 de febrero, y 64/2007, de 27 de marzo-, asumida también por el Tribunal Supremo, según la cual resulta contrario al derecho a la tutela judicial efectiva la posibilidad de que una desestimación presunta adquiera firmeza. Esta doctrina se encuentra sistematizada en el Fundamento Jurídico 3 de la STC 3/2008, de 21 de enero, a tenor del cual "[...] Conforme a esta jurisprudencia constitucional, que comienza por subrayar que el silencio administrativo negativo es simplemente una ficción legal que responde a la finalidad de que el administrado pueda acceder a la vía judicial superando los efectos de inactividad de la Administración, hemos declarado que, frente a las desestimaciones por silencio, el ciudadano no puede estar obligado a recurrir siempre y en todo caso, so pretexto de convertir su inactividad en consentimiento del acto presunto, imponiéndole un deber de diligencia que sin embargo no le es exigible a la Administración en el cumplimiento de su deber legal de dictar resolución expresa en todos los procedimientos. Bajo estas premisas, hemos concluido que deducir de ese comportamiento pasivo del interesado su consentimiento con el contenido de un acto administrativo presunto, en realidad nunca producido, negando al propio tiempo la posibilidad de reactivar el plazo de impugnación mediante la reiteración de la solicitud desatendida por la Administración, supone una interpretación que no puede calificarse de razonable -y menos aún, con arreglo al principio pro actione, de más favorable a la efectividad del derecho fundamental del art. 24.1 CE-, al primar injustificadamente la inactividad de la Administración, colocándola en mejor situación que si hubiera cumplido con su deber de dictar y notificar la correspondiente resolución expresa".

La reciente Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, en sus artículos 122.1 y 124.1 prevén la posibilidad de interponer los recursos de alzada y potestativo de reposición en cualquier momento frente a actos que no sean expresos. En consecuencia, el ciudadano podrá plantear la reclamación del artículo 24 Ley 19/2013 en cualquier momento. Todo ello, de acuerdo con referida doctrina jurisprudencia y con las previsiones normativas señaladas.

Este Consejo coincide, pues, con el adecuado y razonable el Criterio Interpretativo C1/001 de 17 de febrero de 2016 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal en lo aplicable a nuestro marco normativo.

6-. Según lo expuesto, corresponde resolver la reclamación presentada en su día en sentido estimatorio para poner fin al procedimiento. En su caso el reclamante podrá comunicar cualquier incidencia respecto de la efectividad del acceso a la información reconocido. De igual modo, procede estimar el transcurso del tiempo habido respecto sin resolución expresa, si bien matizado por las referidas circunstancias de entrada en vigor de la ley.

RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos procede:

- 1.- Estimar la reclamación presentada el 7 de julio de 2015 por [REDACTED], frente a la denegación por silencio de su solicitud de información al Ayuntamiento del Puig de Santa María
- 2.- Afirmar que el acceso a la información reconocido a la reclamante por el Ayuntamiento lo ha sido una vez transcurridos los plazos preceptivos.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con la Ley 29/1998, de 13 de Julio, Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Valencia, a 6 de octubre de 2016

**EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO**

Ricardo García Macho