

Resolución RT 1007/2021

N/REF: RT 1007/2021

Fecha: La de la firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Principado de Asturias/ Consejería de Industria, Empleo y Promoción Económica

Información solicitada: Acceso al expediente técnico-administrativo del ascensor de una vivienda

Sentido de la resolución: ESTIMATORIA.

Plazo de ejecución: 20 días hábiles

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación que obra en el expediente, el reclamante solicitó al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno¹ (en adelante, LTAIBG) y con fecha de 23 de agosto de 2021 la siguiente información:

“Solicito:

Tener acceso a los expedientes técnico -administrativos de los ascensores con RAE (Registro de Aparatos Elevadores) 1144 y RAE 1145, ya que nos encontramos en una controversia con el Servicio de Industria en relación con la documentación de nuestro ascensor, con RAE a día de hoy 1229, sito en la Avenida del Cristo de las Cadenas 1, en Oviedo.

Nuestra instalación nace con el RAE 1129, que fue asignado décadas más tarde a una instalación en Avilés, que a su vez había nacido con el RAE 1145 y a veces nominado como

¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

RAE 1144. De ahí nuestro interés en acceder a estos dos expedientes, ya que puede haber en ellos documentación que nos solicita Industria de cuando nuestra instalación era identificada con el RAE 1129, sobre todo por la existencia de lagunas documentales de décadas en los expedientes con RAE 1129 y RAE 1229”.

2. Disconforme con la respuesta dada a su solicitud el reclamante presentó, mediante escrito al que se da entrada el 28 de octubre de 2021 y al amparo de lo dispuesto en el artículo 24² de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
3. El 29 de octubre de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al Director General de Gobernanza Pública, Transparencia, Participación Ciudadana y Agenda 2030 de la Consejería de Presidencia y al Secretario General Técnico de la Consejería de Industria, Empleo y Promoción Económica del Principado de Asturias al objeto de que por el órgano competente pudieran presentarse las alegaciones que se considerasen oportunas. El 5 de noviembre se recibe contestación a este requerimiento que incluye la Resolución de 5 de octubre de 2021 del Consejero de Industria, Empleo y Promoción Económica. Esta resolución establece lo siguiente:

“(....)

PRIMERO.- Con fecha 23 de agosto de 2021 tuvo entrada solicitud de acceso a la información pública al amparo de la Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupo de Interés, presentada por [REDACTED], que quedó registrada con el número ENT20210696028, solicitando:

Tener acceso a los expedientes técnico-administrativos de los ascensores con RAE 1144 y RAE 1145 (...).

SEGUNDO.- Con fecha 20 de abril de 2021 tuvo entrada solicitud de acceso a la información pública al amparo de la Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupo de Interés, presentada por [REDACTED], solicitud que quedó registrada con el número ENT20210328308:

Solicito tener acceso al expediente técnico-administrativo del elevador/ascensor con RAE 1129 (...) y del expediente RAE 5055.

TERCERO.- En relación al acceso al expediente 1229, ya se tomó vista de dicho expediente, con fecha 15 de abril de 2021, solicitando con la misma fecha y registro de entrada ENT20210315314 copia compulsada de una serie de documentos y en relación a los expedientes 5055 y 1129 por resolución de 14 de junio de 2021.

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

(...)

PRIMERO.- Por Decreto 13/2019, de 24 de julio, del Presidente del Principado de Asturias, de reestructuración de las Consejerías que integran la Administración de la Comunidad Autónoma y por Decreto 81/2019, de 30 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Consejería de Industria, Empleo y Promoción Económica, se atribuye a la Consejería de Industria, Empleo y Promoción Económica la competencia en materia de dirección, coordinación, ordenación y control de la industria, así como el fomento de actividades de desarrollo de dicho sector y, más concretamente, las actuaciones administrativas, de inspección y sancionadoras relacionadas con la seguridad y calidad industrial, establecimientos industriales, supervisión de los organismo de control y entidades de acreditación (...), Registro Integrado Industrial, registros especiales de establecimientos industriales, e inspección técnica de vehículos.

(...)

QUINTO.- No obstante, este derecho de acceso podrá ser limitado en los supuestos establecidos en el artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

SEXTO.- Que la petición de acceso a la información relativa a la cuestión planteada ha sido realizada de forma reiterada y que siempre, desde esta Administración Pública, se ha permitido el acceso a la información solicitada; que la misma ha derivado en litigio y que en la actualidad se encuentra sometido a resolución judicial y que, tal y como se recoge en la propia solicitud, las instalaciones de las que se solicita la información en esta última petición ni siquiera se encuentran en la misma localidad en la que residen.

(...)"

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno³, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

2. En virtud del apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la LTAIBG⁴, las Comunidades Autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de esta previsión, han suscrito convenio⁵ con este Organismo las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha, así como las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.
3. La LTAIBG tiene por objeto *“ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento”*. A estos efectos, su artículo 12⁶ reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la *“información pública”*, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución⁷ y desarrollados por dicha norma legal. Por su parte, en el artículo 13 de la LTAIBG⁸ se define la *“información pública”* como

“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 este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”.

En función de los preceptos mencionados la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del organismo al que se dirige bien porque él mismo la ha elaborado, bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas con el requisito de que se trate de un sujeto incluido en el ámbito de aplicación de la propia Ley.

4. La información solicitada por el reclamante se refiere al acceso a expedientes relativos a la instalación de un ascensor en una vivienda situada en Oviedo. Esta información tiene la consideración, a juicio de este Consejo, de información pública, puesto que obra en poder de un sujeto obligado por la LTAIBG, quien la ha elaborado en el ejercicio de las funciones que tiene legalmente reconocidas. Y esta reclamación está relacionada con la RT/0498/2021, resuelta en términos estimatorios por este Consejo el 13 de octubre de 2021.

Aquella reclamación versaba, al igual que la que es objeto de esta resolución, sobre el acceso del reclamante a dos expedientes de ascensores, como consecuencia de una serie de errores

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#dacuaa>

⁵ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/transparencia/portal_transparencia/informacion_econ_pres_esta/convenios/conveniosCCAA.html

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229&tn=1&p=20110927#a105>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a13>

en la denominación de éstos. Estos errores vuelven a tener presencia en esta reclamación, tal y como puede deducirse de los antecedentes anteriormente descritos.

La administración, el 5 de octubre de 2021, no concedió acceso a la documentación solicitada por dos motivos: primero, porque se dice que el acceso ya se ha concedido; segundo, porque estos expedientes se encuentran sometidos *“a resolución judicial y (...) las instalaciones de las que se solicita la información en esta última petición ni siquiera se encuentran en la misma localidad en la que residen”*.

Sin poner en duda las palabras de la administración, debe destacarse que de la documentación aportada por ella no se deduce que el reclamante haya tenido acceso a los expedientes solicitados. Prueba de ello es que realiza su petición el 23 de agosto, y los accesos a los que hace referencia la administración han tenido lugar con anterioridad, en fechas 14 de abril y el 15 de junio de 2021. Además, y según dice la comunidad autónoma, el acceso se ha concedido a expedientes distintos de los solicitados por el ahora reclamante, que son los relativos al RAE 1144 y RAE 1145. Por lo tanto el acceso, con la documentación de la que se dispone, no ha quedado acreditado que se haya producido.

El segundo motivo, sin aludirlo de manera expresa, parece hacer mención al límite del artículo 14.1 f), sobre *“igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva”*. En relación con este límite este Consejo se ha pronunciado en numerosas ocasiones desde el comienzo de su actividad, como por ejemplo en fechas recientes en la RT/0210/2021, de 19 de octubre de 2021.

En línea con lo anterior, debe señalarse que es generalizada la interpretación restrictiva del límite alegado, restringiéndolo a información que puede perjudicar de forma constatable la igualdad de las partes en un procedimiento judicial e incluso llegando a considerarlo de aplicación sólo a documentos elaborados expresamente con ocasión de un procedimiento.

Así, debe recordarse que la previsión del art. 14.1 f) coincide con la del art. 3.1 i del Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos, que prevé como límite al acceso la protección de la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales y la administración eficaz de la justicia; En la memoria explicativa del Convenio se señala que *“este apartado está destinado a proteger la igualdad de las partes en los procesos judiciales y el buen funcionamiento de la justicia*.

Este límite persigue asegurar la igualdad las partes en procesos judiciales tanto ante tribunales nacionales como internacionales y puede, por ejemplo, autorizar a una autoridad pública a denegar el acceso a documentos elaborados o recibidos (por ejemplo de su abogado) en relación con los procesos judiciales de los que sea parte. Deriva del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que garantiza el derecho a un proceso equitativo. Los

documentos que no son creados con vistas a procesos judiciales como tales no pueden ser denegados al amparo de este límite”.

Por su parte, existe jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que sigue la interpretación restrictiva de este límite. Así, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 21 de septiembre de 2010, dictada en los Recursos de casación acumulados C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P se señala lo siguiente:

“72 De este modo, cuando la Comisión decide denegar el acceso a un documento cuya divulgación se le solicitó, le corresponderá, en principio, explicar las razones por las que el acceso a dicho documento puede menoscabar concreta y efectivamente el interés protegido por una excepción prevista en el artículo 4 del Reglamento nº 1049/2001 que invoca dicha institución (véanse, en este sentido, las sentencias, antes citadas, Suecia y Turco/Comisión, apartado 49, y Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, apartado 53).

73 Ciertamente, dado que invalidan el principio del mayor acceso posible del público a los documentos, estas excepciones deben interpretarse y aplicarse en sentido estricto (sentencias, antes citadas, Sison/Consejo, apartado 63; Suecia/Comisión, apartado 66, y Suecia y Turco/Consejo, apartado 36).

74 No obstante, contrariamente a lo que sostiene la API, resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que la institución interesada puede basarse, a este respecto, en presunciones generales que se aplican a determinadas categorías de documentos, toda vez que consideraciones de carácter general similares pueden aplicarse a solicitudes de divulgación relativas a documentos de igual naturaleza (véanse las sentencias, antes citadas, Suecia y Turco/Consejo, apartado 50, y Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, apartado 54).

75 Pues bien, en el caso de autos, ninguna de las partes en el presente asunto ha impugnado la conclusión a la que llegó el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 75 de la sentencia impugnada, según la cual los escritos procesales de la Comisión a los que se solicitó acceso fueron redactados por esta institución en su condición de parte en tres recursos directos aún pendientes en la fecha en que la decisión impugnada fue adoptada y que, por ello, se puede considerar que cada uno de esos escritos forma parte de una misma categoría de documentos.

76 Procede, en consecuencia, comprobar si consideraciones de orden general permitían concluir que la Comisión podía basarse válidamente en la presunción de que la divulgación de dichos escritos perjudicaría los procedimientos jurisdiccionales y no estaba obligada a apreciar en concreto el contenido de todos los documentos.

77 Para ello, procede señalar de entrada que los escritos procesales presentados ante el Tribunal de Justicia en un procedimiento jurisdiccional poseen características muy concretas, pues guardan relación, por su propia naturaleza, con la actividad jurisdiccional del Tribunal de Justicia antes que con la actividad administrativa de la Comisión, actividad esta última que no exige, por otra parte, el mismo grado de acceso a los documentos que la actividad legislativa de una institución comunitaria (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, antes citada, apartado 60).

78 En efecto, estos escritos se redactan exclusivamente a los efectos de dicho procedimiento jurisdiccional y constituyen un elemento esencial del mismo. Mediante el escrito de demanda, el demandante delimita el litigio y es concretamente en la fase escrita de dicho procedimiento –al no ser obligatoria la fase oral– donde las partes facilitan al Tribunal de Justicia los elementos en base a los que éste está llamado a pronunciar su decisión jurisdiccional.

85 A este respecto, procede señalar que la protección de estos procedimientos conlleva, en particular, que se garantice el respeto de los principios de igualdad de armas y de buena administración de la justicia.

86 Pues bien, por una parte, en cuanto a la igualdad de armas, procede señalar que, como declaró en esencia el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 78 de la sentencia recurrida, si el contenido de los escritos de la Comisión tuviese que ser objeto de un debate público, las críticas vertidas frente a los mismos, más allá de su verdadero alcance jurídico, podrían influir en la posición defendida por la institución ante los órganos jurisdiccionales de la Unión.

87 Además, tal situación podría falsear el equilibrio indispensable entre las partes en un litigio ante los mencionados órganos jurisdiccionales –equilibrio que está en la base del principio de igualdad de armas– en la medida en que únicamente la institución afectada por una solicitud de acceso a sus documentos, y no el conjunto de partes en el procedimiento, estaría sometida a la obligación de divulgación.

92 Por otra parte, en cuanto a la buena administración de la justicia, la exclusión de la actividad jurisdiccional del ámbito de aplicación del derecho de acceso a los documentos, sin distinguir entre las distintas fases del procedimiento, se justifica por la necesidad de garantizar, durante todo el procedimiento jurisdiccional, que los debates entre las partes y la deliberación del órgano jurisdiccional que conoce del asunto pendiente se desarrollen serenamente.

93 Pues bien, la divulgación de los escritos procesales en cuestión llevaría a permitir que se ejercieran, aunque sólo fuera en la percepción del público, presiones externas sobre la actividad jurisdiccional y que se perjudicara la serenidad de los debates.

94 En consecuencia, ha de reconocerse la existencia de una presunción general de que la divulgación de los escritos procesales presentados por una institución en un procedimiento jurisdiccional perjudica la protección de dicho procedimiento, en el sentido del artículo 4, apartado 2, segundo guión, del Reglamento nº 1049/2001 mientras dicho procedimiento esté pendiente”.

Por otro lado, la misma interpretación de carácter restrictivo es también la que está siendo adoptada a nivel autonómico por diversas Autoridades de control, como es el caso del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (por ejemplo, en su resolución 31/2017, de 1 de marzo) o la Comisión de Garantía del Derecho de acceso a la Información Pública de Cataluña (por ejemplo, en su resolución 181/2017, de 7 de junio).

Asimismo, debe señalarse que, a juicio de este Consejo, el perjuicio podría darse cuando, por ejemplo, la documentación que se solicite sea conocida por una de las partes en detrimento de la otra, pero difícilmente cuando ambas partes en el procedimiento tienen acceso a lo solicitado por estar incluido, precisamente, entre la documentación que conforma el expediente judicial.

Teniendo en cuenta todos los argumentos señalados, este Consejo entiende que la documentación a la que se pretende acceder no ha sido elaborada expresamente con destino a un procedimiento judicial en curso, sino que era anterior y preexistente a éste. Por lo tanto, la existencia de un procedimiento judicial abierto en relación con los hechos objeto de esta reclamación no implica que no quepa solicitar el acceso a expedientes incluidos en ese procedimiento.

Como ya ha indicado este Consejo en numerosas ocasiones el derecho de acceso se ha configurado por el legislador básico de transparencia como un derecho de amplio espectro. Esta configuración ha sido reiterada por los Tribunales de Justicia que ya han tenido ocasión de pronunciarse en diferentes ocasiones en el sentido de que el acceso a la información debe entenderse en un sentido amplio y que las restricciones al mismo deben ser excepcionales. Así, el Tribunal Supremo en su Sentencia 3530/2017, de 16 de octubre (ECLI: ES:TS:2017:3530), fijó la siguiente doctrina:

“La 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, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.

[...]

Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley” (F.J. 6º)

Doctrina jurisprudencial que, en lo concerniente a los límites ha sido complementada por el Alto Tribunal, entre otras, en la más reciente Sentencia 574/2021, de 25 de enero (ECLI:ES:TS:2021:574), en la que puntualizó lo siguiente:

“La aplicación de los límites al derecho de acceso a la información está sujeta a determinados requisitos y condiciones. Al respecto, el artículo 14.2 LTAIBG de la LTAIBG señala lo siguiente:

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

Por tanto, el precepto legal no permite una aplicación genérica de las limitaciones como justificación de una denegación del acceso a la información pública, válida para todos los procedimientos de una determinada materia, por ejemplo, la protección de las relaciones exteriores o la protección de la investigación y sanción de los ilícitos penales en los procedimientos de extradición, sino que exige una aplicación justificada y proporcionada de las limitaciones en relación al caso concreto, debiendo hacerse una ponderación de los intereses en juego, el de acceso a la información pública, por un lado, y el protegido por la limitación de que se trate.” (FJ, 4º)

A la vista de todo lo anteriormente señalado, puesto que la documentación solicitada tiene la condición de información pública, que no se ha concedido acceso a ella y que no resulta aplicable ninguno de los límites recogidos en los [artículo 14⁹](#) y [15¹⁰](#) de la LTAIBG, ni la existencia de causas de inadmisión [del artículo 18¹¹](#), este Consejo considera que procede estimar la reclamación presentada.

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a14>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a15>

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a18>

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede.

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por versar sobre información pública en poder de un sujeto obligado por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

SEGUNDO: INSTAR a la Consejería de Industria, Empleo y Promoción Económica del Principado de Asturias a facilitar al reclamante, en el plazo máximo de veinte días hábiles, la siguiente documentación:

- Tener acceso a los expedientes técnico -administrativos de los ascensores con número de Registro de Aparatos Elevadores 1144 y 1145.

TERCERO: INSTAR a la Consejería de Industria, Empleo y Promoción Económica del Principado de Asturias a que, en el mismo plazo máximo de veinte días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno¹², la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas¹³.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa¹⁴.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

¹⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>