



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-027242

N/REF: R/0528/2018 (100-001434)

FECHA: 5 de diciembre de 2018

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 10 de septiembre de 2018, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

1. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] O presentó el 9 de agosto de 2018 solicitud de acceso a la información, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG), dirigida al MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO, con el siguiente contenido:

- 1) *Listado completo de todas las cabinas telefónicas en funcionamiento en España a 1 de enero del 2018 o fecha más reciente disponible. Datos desagregados por municipio y con el mayor detalle de cada elemento posible (dirección, tipo de cabina, etc.).*
- 2) *Evolución del número de cabinas en funcionamiento. Datos desagregados por comunidades autónomas como mínimo y hasta el mayor nivel de desagregación posible. Desde los registros más antiguos hasta la actualidad.*
- 3) *Evolución del número de usuarios. Datos desagregados por comunidades autónomas como mínimo y hasta el mayor nivel de desagregación posible. Desde los registros más antiguos hasta la actualidad.*
- 4) *Evolución de los beneficios/pérdidas derivados de su explotación. Datos desagregados por comunidades autónomas como mínimo y hasta el mayor nivel de desagregación posible. Desde los registros más antiguos hasta la actualidad.*

reclamaciones@consejodetransparencia.es



En caso de que alguna de las informaciones solicitadas no esté disponible, rogaría se realizara el envío de las que sí lo estuvieran. Asimismo, si no estuviera disponible exactamente la información requerida, rogaría se me enviase alguna otra documentación similar referida a esta materia.

2. Al no constarle respuesta en plazo, [REDACTED] presentó Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con entrada el 10 de septiembre de 2018, al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG.
3. El día 12 de septiembre de 2018, se trasladó la documentación obrante en el expediente a la Unidad de Información de Transparencia (UIT) del MINISTERIO DE ECONOMÍA y EMPRESA, que indicó que las competencias en la materia objeto de la solicitud aún estaban siendo asumidas por la UIT del MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO, a la que fue remitido el expediente ese mismo día. La solicitud de alegaciones fue reiterada con fecha 23 de octubre. Con fecha 19 de noviembre se comunicó mediante correo electrónico a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que el expediente iba a ser tramitado por la UIT del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y EMPRESA, a la que este Organismo se dirigió con fecha 20 y 27 de noviembre solicitando alegaciones.

A la fecha de la presente resolución, no se han recibido alegaciones.

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 Gobierno, el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a un eventual Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. En primer lugar, debe hacerse una consideración de tipo formal que afecta al tiempo de que dispone la Administración para contestar a las solicitudes de acceso a la información que se le presenten.

Según dispone el artículo 17.1 de la LTAIBG, *El procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso se iniciará con la presentación de la correspondiente solicitud, que deberá dirigirse al titular del órgano administrativo o entidad que posea la información (...)*

Por su parte, el apartado 1 del art. 20, de la misma norma establece que *La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo 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 apartado 4 del mismo precepto se pronuncia en los siguientes términos: *Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada.*

Según lo descrito en los antecedentes de hecho, la solicitud de información formulada por la reclamante fue presentada el 9 de agosto de 2018, no constando a fecha de la presente resolución que la Administración haya resuelto la solicitud formulada, incumpliendo con su deber de resolver y notificar en el plazo legalmente previsto, así como, tampoco consta que haya atendido el requerimiento para efectuar alegaciones a la reclamación presentada, ni su reiteración.

Por todo ello, se recuerda a la Administración la necesidad de contestar en plazo las solicitudes de acceso a la información pública que se le dirijan con fundamento en la LTAIBG para hacer efectivo este derecho de anclaje constitucional.

3. Este Consejo de Transparencia ya se ha pronunciado en casos precedentes (por ejemplo, en el expediente R/0100/2016 o, más reciente, el R/0234/2018) sobre esta ausencia de tramitación de la solicitud por parte de la Administración, llegando a la conclusión de que este lapso de tiempo, no achacable al solicitante sino a la Administración, corre en contra de los intereses del primero, lo que contradice el principio de eficacia administrativa del artículo 103.1 de la Constitución española, según el cual *"La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho"*. La categorización como principio por la Constitución del deber de ser eficaz, comporta que la Administración ha de ajustarse en su actuación, no sólo al principio de legalidad, sino que, además, deberá poner todos los medios materiales y humanos para llevar a cabo el fin que la propia Constitución le asigna: la consecución del interés general.

Asimismo, debe indicarse que el artículo 21 de la propia LTAIBG crea las denominadas Unidades de Información, como unidades especializadas, con las siguientes funciones:

a) Recabar y difundir la información a la que se refiere el capítulo II del título I de esta Ley.

b) Recibir y dar tramitación a las solicitudes de acceso a la información.

c) Realizar los trámites internos necesarios para dar acceso a la información solicitada.



d) Realizar el seguimiento y control de la correcta tramitación de las solicitudes de acceso a la información.

e) Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información.

f) Asegurar la disponibilidad en la respectiva página web o sede electrónica de la información cuyo acceso se solicita con más frecuencia.

g) Mantener actualizado un mapa de contenidos en el que queden identificados los distintos tipos de información que obre en poder del órgano.

h) Todas aquellas que sean necesarias para asegurar una correcta aplicación de las disposiciones de esta Ley.

Según lo indicado en el propio Preámbulo de la Ley, con objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta, y dispone la creación de unidades de información en la Administración General del Estado, lo que facilita el conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación.

Teniendo en cuenta lo indicado previamente, podemos concluir que, en el caso que nos ocupa, la solicitud de información es clara en su términos y se han utilizado los medios electrónicos puestos a disposición de los ciudadanos para presentar solicitudes de información, esto es, el Portal de la Transparencia.

Estas circunstancias hacen a nuestro juicio más injustificada la ausencia de respuesta a la solicitud, cuando, además, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha requerido y reiterado el requerimiento a la Administración para que efectuara alegaciones con ocasión de la tramitación de la presente reclamación. Ello implica una completa vulneración del derecho que asiste a los ciudadanos a solicitar información de los organismos públicos, como herramienta para la rendición de cuentas por su actuación y un desconocimiento, en definitiva, de la interpretación amplia de este derecho que realizan los Tribunales de Justicia.

4. Por otro lado, ha quedado acreditado que la Administración tampoco ha atendido la solicitud de alegaciones realizadas por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en la tramitación de la reclamación presentada. En este sentido, debe recordarse lo ya razonado en el expediente R/0534/2018

3. En primer lugar, debe hacerse una consideración respecto de la falta de respuesta por parte de la Administración a la solicitud de alegaciones realizada al objeto de contar con todos los elementos de juicio necesario para poder atender las cuestiones planteadas por el reclamante.

En este sentido, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno viene detectando cómo la ausencia de respuesta a esta solicitud de alegaciones



se está convirtiendo en una práctica no infrecuente en determinados Organismos y Departamentos Ministeriales, circunstancia que no cumple, a nuestro juicio con la consideración de ejes fundamentales de toda acción política de la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno tal y como predica el Preámbulo de la LTAIBG.

En este sentido, la adecuada protección y garantía del derecho constitucional a acceder a la información pública, interpretado por los Tribunales de Justicia como de amplio alcance y límites restringidos- por todas, destaca la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017 Recurso de Casación nº 75/2017, "Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1".(...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información- se ve mermada por una inadecuada tramitación y respuesta de las solicitudes de información que presentan los ciudadanos así como una inadecuada justificación de las restricciones al acceso tal y como ocurre en el caso que nos ocupa.

5. A continuación, y entrando en el fondo del asunto, procede recordar que la información solicitada por la reclamante consiste en:

- 1) Listado completo de todas las cabinas telefónicas en funcionamiento en España a 1 de enero del 2018 o fecha más reciente disponible. Datos desagregados por municipio y con el mayor detalle de cada elemento posible (dirección, tipo de cabina, etc.).*
- 2) Evolución del número de cabinas en funcionamiento. Datos desagregados por comunidades autónomas como mínimo y hasta el mayor nivel de desagregación posible. Desde los registros más antiguos hasta la actualidad.*
- 3) Evolución del número de usuarios. Datos desagregados por comunidades autónomas como mínimo y hasta el mayor nivel de desagregación posible. Desde los registros más antiguos hasta la actualidad.*
- 4) Evolución de los beneficios/pérdidas derivados de su explotación. Datos desagregados por comunidades autónomas como mínimo y hasta el mayor nivel de desagregación posible. Desde los registros más antiguos hasta la actualidad.*

Es decir, la información solicitada versa sobre una serie de datos relativos a las cabinas telefónicas, que consisten en terminales de pago con monedas o tarjetas, ubicados en la vía pública, para la prestación del servicio universal de telefonía a la ciudadanía.



La LTAIBG reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, 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”*.

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

El objetivo de la LTAIBG es someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones.

Así su Preámbulo, señala que *la Transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.*

Con esta afirmación se pretende que *los ciudadanos puedan juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia, permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública, con lo que se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico.*

A nuestro criterio, la referencia que realiza el art. 13 de la LTAIBG al ejercicio de las funciones del organismo sujeto a la LTAIBG en el que debe enmarcarse la información que puede ser solicitada debe entenderse en sentido amplio.

De igual manera, deben recordarse determinados pronunciamientos judiciales sobre este derecho de acceso, entre los que destacan por ejemplo, la Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Madrid, dictada en el PO 38/2016 y que se pronuncia en los siguientes términos: *“El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión*



principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía. Pueden distinguirse dos aspectos en cuanto al derecho al acceso a la información: Transparencia proactiva, como aquella obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas y la Transparencia reactiva: Es el derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información de y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria". "Las diferentes y numerosas menciones a este derecho coinciden en resaltar la creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permiten controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción así como contrarrestar la violación de derechos. De estos preceptos se desprende que el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia."

6. En base a lo indicado, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera la información ahora solicitada amparada por el derecho de acceso reconocido en la LTAIBG. Y ello debido a la misma se encuentra relacionada con la prestación de un servicio público que se enmarca en el servicio universal de Telecomunicaciones.

Dicho servicio universal queda definido en los siguientes términos:

El servicio universal es un conjunto de servicios básicos de comunicaciones electrónicas cuya prestación se garantiza a todos los usuarios que lo soliciten, independientemente de su localización geográfica, con una calidad especificada y a un precio asequible. Estos servicios son:

- *Suministro de la conexión a la red pública de comunicaciones electrónicas desde una ubicación fija con capacidad de banda ancha a 1 Mbps.*
- *Prestación del servicio telefónico disponible al público desde una ubicación fija.*
- ***Prestación del servicio de telefonía de pago con monedas o tarjetas a través de los terminales ubicados en la vía pública (cabinas telefónicas).***
- *Elaboración y entrega de la guía de números de abonado.*
- *Servicio de consulta telefónica sobre de números de abonado.*
- *Medidas específicas para usuarios con discapacidad.*

Según se informa en la página web del Departamento responsable:

El operador designado para garantizar la prestación de este elemento, hasta el 31 de diciembre de 2017, es Telefónica Telecomunicaciones Públicas, S.A.U. (TTP). No obstante, la designación se podrá extender, mediante orden del Ministro de Energía, Turismo y Agenda Digital, hasta el día 31 de diciembre de 2018 en el caso de que la normativa nacional o comunitaria aprobada en materia de



comunicaciones electrónicas no suprima o modifique el alcance de este elemento del servicio universal de telecomunicaciones.

Telefónica Telecomunicaciones Públicas S.A.U., deberá garantizar la existencia de una oferta suficiente de teléfonos públicos de pago, situados en el dominio público de uso común. Dicha oferta deberá consistir, al menos, en un teléfono público de pago y uno más por cada 3.000 habitantes, en cada municipio de 1.000 o más habitantes y de un teléfono público de pago en cada uno de los municipios de menos de 1.000 habitantes en los que esté justificado en base a los criterios de oferta mínima.

Corresponde a cada ayuntamiento reclamar a Telefónica Telecomunicaciones S.A.U., las modificaciones que sean necesarias para cumplir con los criterios de la oferta mínima, incluyendo la nueva instalación de terminales o los cambios de ubicación.

Las llamadas realizadas desde estos terminales tienen, a 1 de enero de 2017, los siguientes precios máximos, impuestos excluidos:

- Llamada metropolitana o provincial: Establecimiento de 0,233933 € y precio por minuto de 0,023933 €.*
- Llamada a fijo nacional: Establecimiento de 0,233933 € y precio por minuto de 0,1112288 €.*
- Llamada a móvil nacional: Establecimiento de 0,226380 € (franquicia de 60 segundos) y precio por minuto de 0,2206380 € en horario normal y 0,155955 € en horario reducido.*
- Llamada a fijo internacional (Unión Europea): Establecimiento de 0,389888 € y precio por minuto de 0,266121 €.*

Los precios anteriores podrán ser revisados de acuerdo con lo previsto en el Reglamento del servicio universal y en el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno de 25 de enero de 2007.

Los precios vigentes en cada momento incluidas las llamadas a destinos internacionales, se puede consultar en la página de Internet de movistar sobre tarifas

En definitiva, ha de concluirse que el conocimiento del número de cabinas en funcionamiento, su evolución, la evolución del número de usuarios, se puede conocer cómo han tomado las decisiones los responsables de este servicio público y universal, en virtud de la evolución de la sociedad y la telefonía fija.

No obstante, este Consejo de Transparencia entiende que, toda vez que la prestación del servicio se lleva a cabo por una entidad privada, tal y como se ha indicado previamente – MOVISTAR- podría concluirse que los datos relativos a los beneficios o pérdidas derivados de la explotación de las cabinas telefónicas



podrían encontrarse en poder del operador de telefonía responsable y no de la Administración; extremo éste que deberá ser confirmado.

7. Por otro lado, el acceso a información considerada pública sólo puede denegarse si resultan de aplicación, después de efectuar una correcta ponderación, alguno de los límites del artículo 14 o art. 15 de la LTAIBG o alguna causa de inadmisión de su artículo 18, de acuerdo a la interpretación de los mismos realizada por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y los Tribunales de Justicia.

Este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, atendiendo a la naturaleza de la información solicitada, entiende que no es de aplicación ningún límite al acceso de los previstos en el art. 14 de la LTAIBG y, dado que se piden datos estadísticos y que no afectan a personas físicas, tampoco se puede considerar comprometido el derecho a la protección de datos personales previsto en el art. 15. Restricciones al acceso que, por otro lado, no han sido alegadas por la Administración, que no ha respondido al interesado ni ha atendido el requerimiento de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el trámite de alegaciones.

8. Por lo tanto, atendiendo a todas las consideraciones anteriores, procede estimar la Reclamación presentada, debiendo la Administración facilitar a la Reclamante la siguiente información

1) Listado completo de todas las cabinas telefónicas en funcionamiento en España a 1 de enero del 2018 o fecha más reciente disponible. Datos desagregados por municipio y con el mayor detalle de cada elemento posible (dirección, tipo de cabina, etc.).

2) Evolución del número de cabinas en funcionamiento. Datos desagregados por comunidades autónomas como mínimo y hasta el mayor nivel de desagregación posible. Desde los registros más antiguos hasta la actualidad.

3) Evolución del número de usuarios. Datos desagregados por comunidades autónomas como mínimo y hasta el mayor nivel de desagregación posible. Desde los registros más antiguos hasta la actualidad.

4) Evolución de los beneficios/pérdidas derivados de su explotación. Datos desagregados por comunidades autónomas como mínimo y hasta el mayor nivel de desagregación posible. Desde los registros más antiguos hasta la actualidad. En este punto debe tenerse en cuenta lo indicado previamente respecto de la disponibilidad de la información. En tal sentido, en la respuesta que se proporcione al interesado deberá indicarse y argumentarse debidamente la no disponibilidad de dichos datos.

Asimismo, se ha de tener en cuenta lo que al respecto indica la propia solicitante de la información: *En caso de que alguna de las informaciones solicitadas no esté disponible, rogaría se realizara el envío de las que sí lo estuvieran. Asimismo, si no estuviera disponible exactamente la información requerida, rogaría se me enviase alguna otra documentación similar referida a esta materia.*



III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 10 de septiembre de 2018, contra el MINISTERIO DE ECONOMÍA Y EMPRESA.

SEGUNDO: INSTAR al actual MINISTERIO DE ECONOMÍA Y EMPRESA a que, en el plazo máximo de 15 días, remita a [REDACTED] la información solicitada y referenciada en el Fundamento 8 de la presente Resolución.

TERCERO: INSTAR al actual MINISTERIO DE ECONOMÍA Y EMPRESA a que, en el mismo plazo máximo de 15 días, 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 Gobierno, 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 Públicas.

En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, 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-Administrativa.

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

