



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)

Presidente

Fecha Firma: 21/08/2023

HASH: 03dcd8896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

N/REF: Expte. 215-2023

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Diputación Provincial de Toledo.

Información solicitada: Control interno presupuestario, sobre subvenciones.

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 6 de diciembre de 2022 el ahora reclamante solicitó la Diputación Provincial de Toledo, al amparo de la *Ley 19/2013¹, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

“Que comparece al amparo de la ley de transparencia. Que el Reglamento General de Subvenciones determina “El órgano concedente de la subvención llevará a cabo la comprobación de la justificación documental de la subvención, con arreglo al método que se haya establecido en sus bases reguladoras, a cuyo fin revisará la documentación que obligatoriamente deba aportar el beneficiario o la entidad colaboradora

SOLICITA:

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

RA CTBG

Número: 2023-0748 Fecha: 21/08/2023

Copia, por este medio, de cada comprobación de las justificaciones documentales de subvenciones concedidas mediante convenio –subvención directa- entre el 1 de enero de 2010 y la fecha de aprobación del primer Plan Estratégico de Subvenciones de esta Entidad, EN SU DEFECTO HASTA LA FECHA DE REGISTRO DE ESTA SOLICITUD.

Copia, por este medio, de cada comprobación de las justificaciones documentales de subvenciones concedidas mediante convenio –subvención directa- desde la fecha de aprobación del primer Plan Estratégico de Subvenciones de esta Entidad.”

2. Disconforme con la resolución recibida, el solicitante interpone una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) el 6 de diciembre de 2022, con número de expediente 215/2023 en su sede electrónica.

La resolución recaída, Decreto de la Presidencia de 14 de diciembre de 2022, dispone lo siguiente:

“(…) Visto el informe de Secretaría de fecha 12 de diciembre que indica que la solicitud en principio no reúne todos los requisitos previstos en la ley, no aporta solicitud como tal firmada, anexa documentación que nada tiene que ver con la petición, y en cada petición pide una cosa diferente, circunstancias que ya se le indicaron que debía corregir y que no ha hecho.

La información que solicita, puede ser considerada repetitiva y abusiva en los términos que prevé la ley.

Y la documentación solicitada no se encuentra recogida entre las obligaciones de publicidad que exige la Ley a esta Entidad, por lo que su petición no se ajusta a Derecho y no procede su estimación ni acceso.

Considerando que la continúa presentación de solicitudes genera mayor trabajo del ya existente en la Secretaría General que se ve obligada a contestar constantemente lo mismo, escrito tras escrito.

Por todo ello, en virtud de las facultades que me están conferidas, RESUELVO:

PRIMERO.- Vista la solicitud planteada (...) relativa a la solicitud de copia de todas las comprobaciones materiales realizadas de los convenio o subvenciones directas que esta Diputación ha firmado desde el 2010, no procede la concesión de lo solicitado en cuanto la petición no se ha presentado en la debida forma, adolece de los mismos vicios que las anteriores, además de ser reiterativa y abusiva, no se ajusta a lo que la ley de transparencia considera de obligada publicación. (...)”

3. El 24 de enero de 2023 el CTBG remitió la reclamación a la citada Diputación Provincial de Toledo, al objeto de que se pudieran presentar las alegaciones que se considerasen oportunas.

El 30 de enero de 2023 se recibe envío por parte de la Secretaria de la Diputación Provincial de Toledo, en el que da respuesta al requerimiento de alegaciones del presente expediente y de otras dos reclamaciones anteriores que tienen relación con una misma solicitud de información presentada por el ahora reclamante el 8 de noviembre de 2022, también sobre subvenciones:

“Vistos los requerimientos en relación a los expedientes 115/2023, 158/2022 y 215/2013

(...) Adjunto le remito expediente relacionado con los mismos de la Diputación Provincial de Toledo”

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG y en 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 Gobierno², el Presidente de esta autoridad administrativa independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG³ se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
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 CTBG mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de dicha previsión, existe convenio⁵ vigente suscrito con las comunidades autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Castilla-La Mancha e Illes Balears, así como con las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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/es/transparencia/portal-transparencia/informacion-econ/convenios/conveniosCCAA.html>

3. La LTAIBG, en su artículo 12⁶, regula 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.*»

Según se expresa en el preámbulo de la LTAIBG, 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.

De acuerdo con el citado artículo 13 de la LTAIBG, cabe concluir que la información solicitada debe considerarse «*información pública*», en la medida en que obre en poder de un sujeto obligado por la LTAIBG, quien dispondría de ella en el ejercicio de las competencias que le corresponden según la legislación vigente.

4. Como se ha indicado en los antecedentes, la solicitud ha sido denegada por diversos motivos, que deben ser analizados en detalle en esta resolución.

En primer lugar, la administración alega que la solicitud “*no se ha presentado en la debida forma*”. A este respecto, debe indicarse que una solicitud de derecho de acceso a la información pública, según el artículo 17⁷ de la LTAIBG, debe tener los siguientes requisitos:

“1. 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. (...).

2. La solicitud podrá presentarse por cualquier medio que permita tener constancia de:

a) La identidad del solicitante.

b) La información que se solicita.

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-2013-12887&tn=1&p=20181206#a17>

c) Una dirección de contacto, preferentemente electrónica, a efectos de comunicaciones.

d) En su caso, la modalidad que se prefiera para acceder a la información solicitada”.

Según consta en el expediente el reclamante ha presentado una instancia, en la que aparece claramente visible el membrete de la Diputación de Toledo, un número de registro de la solicitud, la identidad del reclamante, la información que solicita, dirección postal y electrónica para las notificaciones, etc; todo ello firmado de manera electrónica. Este Consejo ignora cuáles son las razones por las cuales la Diputación de Toledo considera que no se ha presentado en la debida forma, cuando todos los requisitos que establece el artículo 17 aparecen presentes en la solicitud.

En relación con lo anterior, resulta necesario resaltar el carácter antiformalista y pro accione de la legislación vigente sobre procedimiento administrativo, confirmada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, por ejemplo en las sentencias SSTS nº 1862/2018, de 20 de diciembre (RC 369/2018) o de 5 de noviembre de 2019 (RC 6806/2018). Si la solicitud, a juicio de la administración no contaba con todos los requisitos formales necesarios, aquélla debería haber hecho uso de lo dispuesto en el artículo 68⁸ de la Ley 39/2015⁹, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas. Ese artículo establece lo siguiente:

“1. Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo 66, y, en su caso, los que señala el artículo 67 u otros exigidos por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 21”.

En lugar de hacer uso de este artículo la administración procedió a la desestimación de la solicitud.

A la vista de lo anteriormente expuestos no pueden prosperar los argumentos de la administración relativos a la ausencia de los mínimos requisitos formales de la solicitud para su oportuna tramitación.

8

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>

5. En segundo lugar, la Diputación de Toledo indica que la solicitud es “reiterativa y abusiva”, sin argumentar los motivos en los que se basa para afirmar la concurrencia de la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1 e)¹⁰ de la LTAIBG.

A estos efectos, es preciso tener en cuenta que el derecho de acceso a la información pública goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento jurídico y que, consiguientemente, cualquier restricción de su eficacia debe partir de una interpretación estricta de los límites y justificar de manera expresa y proporcionada su aplicación. Así lo viene exigiendo el Tribunal Supremo de manera constante, como ha recordado en su sentencia de 11 de junio de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:1558) en los siguientes términos:

«La Exposición de Motivos de la Ley 9/2013, de diciembre, establece que el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.

Este Tribunal ha tenido ocasión de señalar -STS nº 1547/2017, de 16 de octubre de 2017 (rec. 75/2017) y STS 344/2020 10 de marzo de 2020 (rec. 8193/2018)- respecto a los límites oponibles frente al acceso a la información pública, que: «[...] 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».

De manera que solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013: «[...] 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

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a18>

tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concorra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad.” (FJ. 3º).»

En el caso de esta reclamación no existe justificación alguna por parte de la Diputación de Toledo de los motivos por los que la solicitud del reclamante es “reiterativa y abusiva”. En cuanto al carácter reiterativo el CTBG se ha pronunciado sobre esta cuestión en su Criterio Interpretativo 3/2016, precisando que para que una solicitud pueda ser inadmitida por este motivo se requiere no sólo que sea repetitiva sino que esta característica sea manifiesta, por lo que únicamente lo serán aquellas que de forma patente, clara y evidente: (i) coincidan con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y hubieran sido rechazadas por concurrir una causa de inadmisión o por aplicación de alguno de los límites legales, siempre y cuando la respuesta haya adquirido firmeza; (ii) coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y se hubiera ofrecido la información, sin que se haya producido posteriormente modificación alguna sobre los datos facilitados, lo cual deberá justificarse; (iii) el solicitante o los solicitantes conocieran de antemano el sentido de la resolución por haberse comunicado en un procedimiento anterior; (iv) coincida con otra u otras dirigidas al mismo órgano en períodos de tiempo inferiores a los plazos de tramitación legalmente establecidos, de forma que las presentadas previamente no hubieran finalizado su tramitación; (v) cuando fueran de respuesta imposible bien por el contenido o por razones de competencia y así se hubiera justificado y notificado al solicitante.

En la medida en que la administración no ha aportado información alguna sobre el hecho de que la solicitud coincida con otra u otras anteriores, este Consejo no dispone de argumentos para considerarla manifiestamente reiterativa por lo que, en definitiva, no procede aceptar el argumento de la Diputación de Toledo.

Idénticas consideraciones cabe realizar en cuanto al carácter abusivo de la solicitud, en la medida en que no se aportan datos e informaciones que permitan afirmar la concurrencia de esa causa de inadmisión. El CTBG, en el ya mencionado Criterio Interpretativo 3/2016, establece, a modo de conclusión, lo siguiente en relación con el carácter abusivo de una solicitud:

“(…)b) Las Administraciones y Entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley deben tener en cuenta que las causas de inadmisión deben aplicarse de manera

restrictiva y, cuando sean aplicables, habrán de expresar los motivos que lo justifiquen.

c) En todo caso, la concurrencia de las causas de inadmisión a que se refiere este criterio interpretativo requiere en ambos casos la concurrencia de dos requisitos. (...) En el caso de la solicitud abusiva, ésta debe no solo ser cualitativamente abusiva sino además no estar justificada con la finalidad de la Ley.

Entendiendo la solicitud no justificada con la finalidad de la Ley, según este criterio, cuando:

- No pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades de la Ley y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos, siendo estas finalidades:

- 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.

Dado que, el someter a escrutinio la acción de los responsables y conocer cómo se toman las decisiones públicas y cómo se manejan los fondos públicos, se encuentra dentro de las finalidades de la LTAIBG, cabe afirmar que la solicitud del reclamante, conforme lo anteriormente indicado, puede ser reconducida a estas finalidades, por lo que no procedería entender la concurrencia de la causa de inadmisión referida.

6. En tercer y último lugar, la administración indica que no procede atender la solicitud del reclamante *“no se ajusta a lo que la ley de transparencia considera de obligada publicación”*. Parece observarse aquí una confusión entre las obligaciones de publicidad activa, reguladas en el capítulo II del título I de la LTAIBG y el derecho de acceso a la información pública, regulado en el capítulo III de ese mismo título I.

Como se acaba de indicar ambas figuras cuentan con su propia regulación en la LTAIBG y, en el caso de la Diputación de Toledo, en la Ley 4/2016¹¹, de 15 de diciembre, de transparencia y buen gobierno de Castilla-La Mancha. La publicidad activa constituye una obligación para diferentes sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la LTAIBG de publicar *“de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad*

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-1373>

relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública”, como establece el artículo 5.1¹² de la LTAIBG. Por su parte, el artículo 3 de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, la define como “la obligación, (...), de difundir de forma permanente, veraz y objetiva la información que resulte de relevancia para garantizar la transparencia de la actividad pública”.

El derecho de acceso a la información pública constituye la otra cara de la transparencia en España, en la medida en que es el ciudadano el que solicita una información a la administración, lo que implica que, en este caso, aquélla debe reaccionar ante una solicitud previa, a diferencia de la publicidad activa, en la que la actuación de la administración es proactiva, es decir, se procede de manera independiente de cualquier actuación ciudadana. Por lo tanto, mediante el derecho de acceso a la información pública se puede solicitar cualquier documentación que tenga la consideración de información pública, entendida ésta como la información que obra en poder un sujeto obligado por la LTAIBG, quien la ha adquirido o elaborado en el ejercicio de sus funciones. Conforme a esta definición se puede concluir que la información que una persona solicita no tiene por qué formar parte del bloque de obligaciones incluidas dentro el concepto de información pública, como parece indicar la Diputación de Toledo. De igual modo, nada obsta a que una persona solicite información que ya se encuentra publicada por parte de la administración o entidad obligada, tal y como establece el artículo 22.3 de la LTAIBG: *“Si la información ya ha sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella”.*

En el caso de esta reclamación, la información solicitada es información pública y no se encuentra publicada proactivamente por la Diputación de Toledo, motivo por el cual resulta perfectamente comprensible que alguien desee acceder a ella, sin que resulte posible argumentar que no se concede el acceso solicitado por no ser información objeto de publicidad activa. Como ya se ha indicado con anterioridad el derecho de acceso a la información pública es un derecho que cuenta con un reconocimiento amplio en nuestro ordenamiento jurídico y sólo puede ser limitado cuando concurra un límite del 14.1 de la LTAIBG o una causa de inadmisión de las enumeradas en el artículo 18.1, interpretados ambos de manera estricta *“sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información”, en palabras del Tribunal Supremo, como ha hecho la administración al indicar que no resulta posible conceder*

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a5>

el acceso puesto que “no se ajusta a lo que la ley de transparencia considera de obligada publicación”.

A la vista de todo lo expresado en párrafos anteriores, este Consejo considera que no resultan aceptables los argumentos de la Diputación de Toledo utilizados para denegar el acceso a la solicitud y que, por tanto, procede estimar la reclamación presentada.

No obstante, dado que la información solicitada es muy numerosa, si atenderla en sus términos exactos fuera una tarea excesiva para la Diputación, ésta deberá determinar, con criterios de proporcionalidad y con la suficiente justificación, el número de informaciones que es razonable suministrar, de manera que no se comprometa la gestión de los servicios públicos que tiene encomendados.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada frente a la Diputación Provincial de Toledo.

SEGUNDO: INSTAR a la Diputación Provincial de Toledo a que, en el plazo máximo de veinte días hábiles, facilite al reclamante la siguiente información:

- Copia de las comprobaciones de las justificaciones documentales de subvenciones concedidas mediante convenio –subvención directa- entre el 1 de enero de 2010 y la fecha de aprobación del primer Plan Estratégico de Subvenciones.
- Copia de las comprobaciones de las justificaciones documentales de subvenciones concedidas mediante convenio –subvención directa- desde la fecha de aprobación del primer Plan Estratégico de Subvenciones.

TERCERO: INSTAR a la Diputación Provincial de Toledo del Monte 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 gobierno¹³, la reclamación

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

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 Públicas¹⁴.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa¹⁵.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

RA CTBG

Número: 2023-0748 Fecha: 21/08/2023

¹⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

¹⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>