



# BOLETÍN DE RECLAMACIONES TERRITORIALES

ENERO – ABRIL 2016



# ÍNDICE

PRESENTACIÓN.....	2
I. RECLAMACIONES RECIBIDAS .....	4
II. RECLAMACIONES DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON CONVENIO .....	6
1. RECLAMACIONES TERRITORIALES PLANTEADAS.....	6
2. ÁMBITO SUBJETIVO.....	7
3. ÁMBITO MATERIAL .....	8
4. MOTIVO DE LA RECLAMACIÓN.....	8
5. ESTADO DE TRAMITACIÓN .....	10
6. CRITERIO DEL CONSEJO.....	10
III. RECLAMACIONES DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS SIN CONVENIO .....	12
1. RECLAMACIONES TERRITORIALES PLANTEADAS.....	12
2. ÁMBITO SUBJETIVO.....	13
3. ÁMBITO MATERIAL .....	14
4. MOTIVO DE LA RECLAMACIÓN.....	15

## PRESENTACIÓN

Entre los fines que tiene encomendados el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno destacan los relativos a velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad y salvaguardar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Fines que, como proclama el preámbulo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, lo configuran como *un órgano de supervisión y control para garantizar la correcta aplicación de la Ley*.

El instrumento más importante que el legislador ha puesto en manos del Consejo para cumplir con tal garantía es el mecanismo de la reclamación potestativa previa a la vía jurisdiccional regulada en el artículo 24 de la Ley. El diseño legal de este mecanismo parte, como es sabido, del pleno respeto al orden constitucional de distribución de competencias, de manera que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno conocerá de este tipo de reclamaciones siempre que concurren cumulativamente dos circunstancias: que la correspondiente Comunidad Autónoma no haya designado un órgano autonómico específico para su resolución y que se haya suscrito el oportuno convenio con el Consejo.

En desarrollo de esta previsión legal, y en el marco del EJE COLABORA del *Plan Estratégico del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno 2015-2020*, además de las reclamaciones deducidas frente a actuaciones de la Administración General del Estado y demás entes dependientes, desde el mes de enero de 2016 el Consejo tramita, resuelve y notifica las reclamaciones planteadas con relación a las solicitudes de ejercicio del derecho de acceso a la información en el caso de cinco Comunidades Autónomas –Principado de Asturias, Cantabria, La Rioja, Castilla-La Mancha y Extremadura- y de las Ciudades de Ceuta y Melilla.

La colaboración con las Administraciones territoriales, como se plasma en el citado Plan Estratégico, además de aportar racionalidad y eficiencia a los actores institucionales implicados –el propio Consejo, los órganos de control autonómicos, la administración autonómica y la administración local-, tiene el beneficio adicional de facilitar el aprendizaje de la ciudadanía y relacionar informaciones comparables en todos los sectores del territorio.

En este contexto de permanente colaboración institucional del Consejo con las Administraciones Territoriales no se puede desconocer la indudable relevancia que adquiere el conocimiento por la ciudadanía de la información referente a las reclamaciones de ámbito territorial que se tramitan en el seno del propio Consejo. Circunstancia que justifica la

---

iniciativa que ahora se presenta. En efecto, el BOLETÍN DE RECLAMACIONES TERRITORIALES se elabora con la finalidad de dar a conocer, no sólo a las administraciones públicas implicadas en la “gestión” del derecho de acceso a la información, sino, de modo singular, también a los ciudadanos, la información más relevante sobre la actividad del Consejo en cuanto órgano competente en la salvaguarda del ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

De este modo, con una periodicidad cuatrimestral se publicará este BOLETÍN con la finalidad de proporcionar de manera clara, sistemática y accesible información relativa a diferentes aspectos de interés de las reclamaciones territoriales planteadas ante este Consejo, como su ámbito subjetivo de procedencia, las materias sobre las que versa su objeto, el motivo por el que se reclama y, finalmente, el criterio adoptado por el Consejo.

Se trata, en suma, de una iniciativa complementaria al mandato legal de publicación anonimizada de las resoluciones que, desde el Consejo, esperamos resulte de utilidad para la ciudadanía y todos los actores institucionales implicados en la gestión de la transparencia y el acceso a la información.

Esther Arizmendi Gutiérrez  
Presidenta del Consejo  
de Transparencia y Buen Gobierno

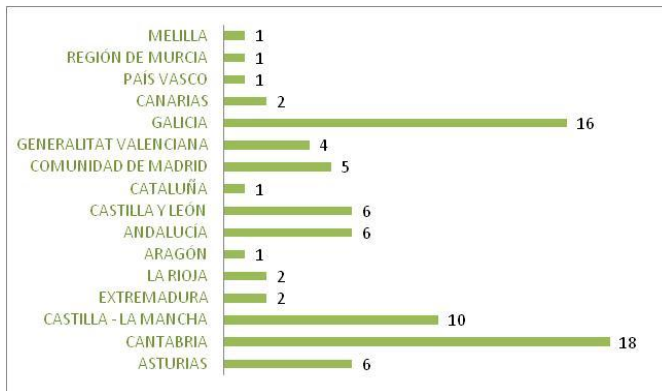
## I. RECLAMACIONES TERRITORIALES RECIBIDAS

En el primer cuatrimestre de 2016 se han interpuesto ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno -CTBG- un total de 82 reclamaciones territoriales frente a resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública procedentes de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno –LTAIBG-.

En números absolutos, la distribución por meses del total de reclamaciones territoriales se sistematiza en la siguiente tabla.



Los datos contenidos en esta tabla precisan de alguna matización preliminar relativa, tanto a su *ámbito subjetivo*, como al *ámbito material*. Por lo que respecta al ámbito subjetivo hay que advertir que en la misma figura el número total de reclamaciones territoriales planteadas ante el CTBG procedentes de todas las Comunidades Autónomas, hayan suscrito o no el convenio a que hace referencia la Disposición adicional cuarta de la LTAIBG, según se desglosa en la tabla que figura a continuación.



De este modo, tal y como se desarrollará con mayor detalle en los epígrafes II y III, las reclamaciones procedentes de Comunidades Autónomas con las que el CTBG ha suscrito el oportuno convenio ascienden a 38, mientras que las resoluciones originadas en Comunidades Autónomas con las que no existe convenio se elevan a 44.

En lo que respecta al ámbito material se ha de hacer notar que las 24 reclamaciones del mes de enero incluyen 13 reclamaciones formuladas en la última quincena del mes de diciembre de 2015. El motivo de su inclusión en este BOLETÍN obedece a que es a partir de enero de 2016 cuando comienza a funcionar la Oficina de Reclamaciones de Administraciones Territoriales del CTBG, asumiendo desde esa fecha la tramitación, gestión y notificación de las resoluciones procedentes de las diferentes Administraciones territoriales.

Formuladas estas advertencias preliminares, desde el inicio de la actividad del Consejo en el ámbito territorial se aprecia un aumento progresivo en la presentación de reclamaciones territoriales que arranca en el mes de enero con 11, en febrero se eleva tímidamente a 14, ascendiendo en los meses de marzo y abril a 20 y 24 respectivamente.

Tal y como se ha señalado con anterioridad, en los epígrafes que siguen a continuación se expondrán los aspectos más relevantes de las reclamaciones territoriales presentadas ante el Consejo distinguiendo dos ámbitos, según procedan de una Comunidad Autónoma que ha suscrito o no el convenio previsto en el apartado 2 de la Disposición adicional cuarta de la LTAIBG.

## II. RECLAMACIONES DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON CONVENIO

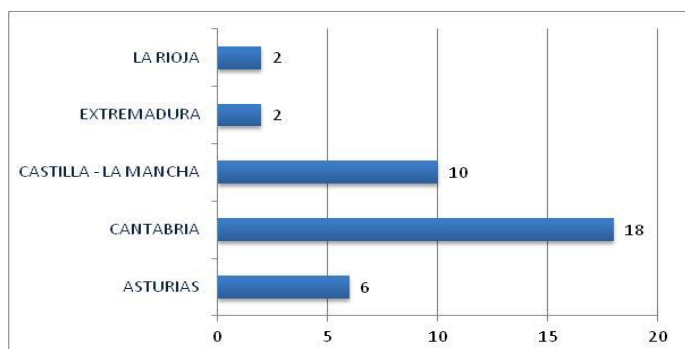
### 1. Reclamaciones territoriales planteadas

Como ya se ha tenido ocasión de señalar en el epígrafe anterior, a lo largo del primer cuatrimestre de 2016 se han planteado un total de 38 reclamaciones procedentes de Comunidades Autónomas que han suscrito el correspondiente convenio con el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en los términos del apartado 2 de la Disposición adicional cuarta de la Ley de Transparencia del artículo 24 LTAIBG.



En este punto concreto hay que recordar la advertencia preliminar formulada anteriormente con relación al número total de reclamaciones del cuatrimestre, por cuanto cabe señalar que en las correspondientes al mes de enero se han incluido 8 reclamaciones planteadas en la última quincena del mes de diciembre de 2015. El motivo de incluirlas en este Boletín no es otro que, al proceder de Comunidades Autónomas (Cantabria y Asturias) que han suscrito el oportuno convenio con el Consejo, todo lo relacionado con su tramitación, gestión y resolución corresponde llevarlo a cabo por la Oficina de Reclamaciones de Administraciones Territoriales.

Según la distribución de reclamaciones por meses, se aprecia una *progresión ascendente* en la interposición de reclamaciones territoriales, pues no existiendo ninguna en el mes de enero, asciende a 4 en el de febrero, y se eleva a 12 y 14 en los meses de marzo y abril, respectivamente.

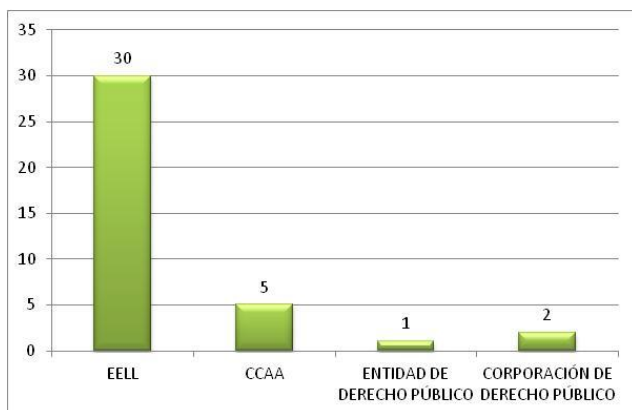


Por otra parte, desde la perspectiva territorial, la Comunidad Autónoma de la que procede el *mayor número de reclamaciones* es Cantabria con 18, a la que siguen Castilla-La Mancha con 10 y Principado de Asturias con 6. Mientras que para La Rioja y Extremadura el número de reclamaciones es de 2 en ambos casos.



## 2. Ámbito subjetivo

Tomando en consideración el artículo 2 de la LTAIBG, relativo al ámbito subjetivo de aplicación de la LTAIBG, el grueso de las reclamaciones territoriales del primer cuatrimestre -30- se han planteado frente a resoluciones, expresas o presuntas, en materia de acceso a la información procedentes de *Entidades Locales*. En concreto, por lo que respecta a su tipología, se trata de *municipios* -27- y *provincias* -3-.

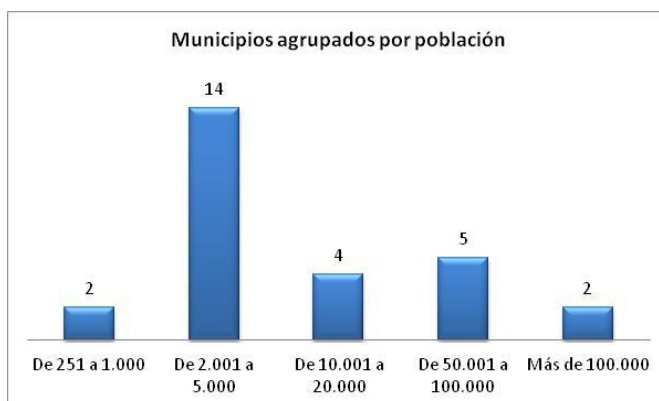


Por su parte, el número de reclamaciones suscitadas con relación a resoluciones expresas o presuntas de *la administración autonómica* es sensiblemente inferior, dado que han sido 5 las planteadas. En concreto, 4 reclamaciones proceden del Principado de Asturias –en todos los

casos, la entidad concernida es la Dirección General de Patrimonio Cultural- y 1 de Extremadura –Consejería de Medio Ambiente, y Rural, Políticas Agrarias y Territorio-.

Y, finalmente, en el primer cuatrimestre se han recibido 2 reclamaciones frente a *Corporaciones de Derecho Público* de las previstas en el artículo 2.1.e) de la LTAIBG – en ambos casos se trata del mismo Colegio Profesional- y 1 en relación con una *Entidad de Derecho Público con personalidad jurídica propia* definida en el artículo 2.1.d) de la LTAIBG – Consorcio Provincial-.

Específicamente, en lo que atañe a las *reclamaciones derivadas de la actividad municipal* se puede apreciar que solo dos Ayuntamientos acumulan 17 de ellas. Circunstancia que ha de tomarse en consideración para sistematizar, en función de su población, los municipios que han originado reclamaciones territoriales. Así, puede observarse que en el tramo comprendido entre 251-

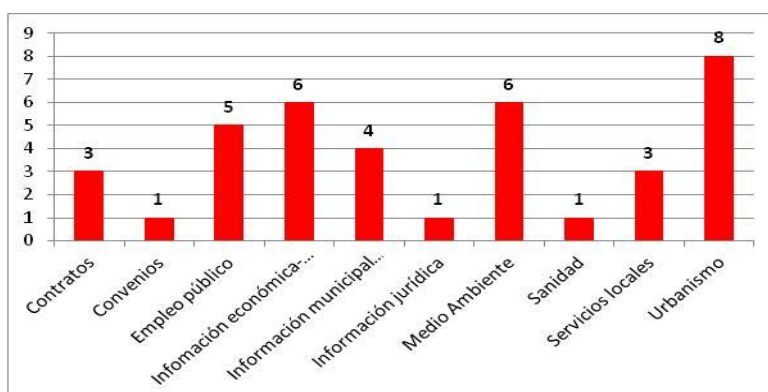


1.000 habitantes, hay 2 municipios; en el de 2.001-5.000 habitantes ese número se eleva a 17, reduciéndose a 4 en el caso de los municipios entre 10.001-20.000 habitantes y a 5 en el tramo que va de 50.001 a 100.000 habitantes; y, finalmente, en el tramo correspondiente a más de 100.001 habitantes, aparecen dos municipios, que son capitales de provincia – Badajoz y Santander-.

### 3. Ámbito material

Uno de los aspectos que presenta interés de las reclamaciones territoriales formuladas ante el Consejo es el relativo a *concreción de las materias* sobre las que versaban las resoluciones de las solicitudes de acceso a la información que han originado aquéllas.

En este concreto aspecto, para identificar tales materias sirven de orientación los ámbitos materiales enumerados en los artículos 6 a 8 de la LTAIBG al definir las obligaciones de publicidad activa de los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación. Sin perjuicio de ello, lo cierto es que la práctica ha puesto de relieve que las solicitudes de acceso a la información se refieren, como resulta evidente, a aspectos distintos que no están sujetos a las reglas de publicidad activa. En este sentido, desde una perspectiva material, las 38 reclamaciones territoriales formuladas ante el CTBG pueden sistematizarse como sigue.



Como puede apreciarse, el “urbanismo” –materia en la que están incluidas cuestiones vinculadas con su gestión como los expedientes de licencias, de declaraciones de ruina o de defensa del patrimonio- es el aspecto que mayor controversia ha suscitado en este

cuatrimestre con 8 reclamaciones. A él le siguen las reclamaciones relacionadas con el “medioambiente” y la “información económica” -6 en ambos casos- y con el “empleo público” -5 resoluciones-.

En el extremo opuesto, prácticamente con un carácter testimonial al figurar una única reclamación por cada una de ellas, se encuentran las materias relativas a “convenios”, “información jurídica” y “sanidad”.

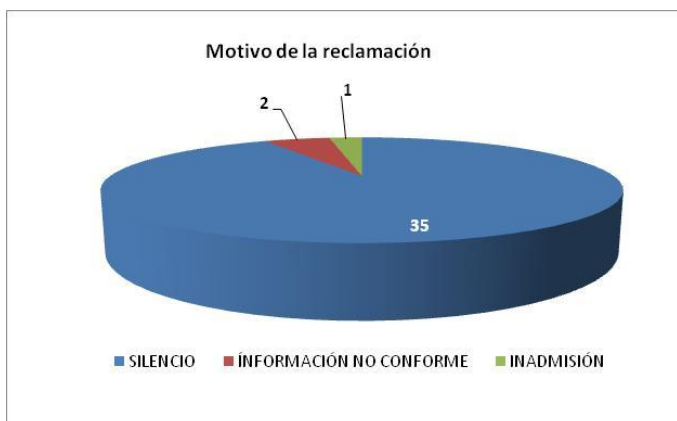
Finalmente, entre las dos categorías citadas se encuentran, en un término intermedio, las resoluciones que tienen por objeto las materias de “contratos” y de “servicios sociales”.

### 4. Motivo de la reclamación

Según se desprende del artículo 24.1 de la LTAIBG, la reclamación ante el Consejo puede interponerse frente a las resoluciones expresas o presuntas deducidas en los procedimientos de ejercicio del derecho de acceso a la información instados por los ciudadanos. Llama la

atención, pues, que el 92,10 por ciento de las reclamaciones territoriales tramitadas ante el CTBG se hayan interpuesto en virtud de las *reglas del silencio administrativo*.

En efecto, 35 reclamaciones territoriales se han formulado por los interesados al entender *desestimadas por silencio administrativo sus solicitudes* de acceso a la información pública. A pesar de que con los datos de los que se dispone no pueden formularse conclusiones definitivas basadas en criterios empíricos, esta cifra resulta esclarecedora de la tendencia de la administración activa. Se percibe, en consecuencia, que se está empleando un mecanismo excepcional de terminación del procedimiento administrativo con carácter general y habitual.

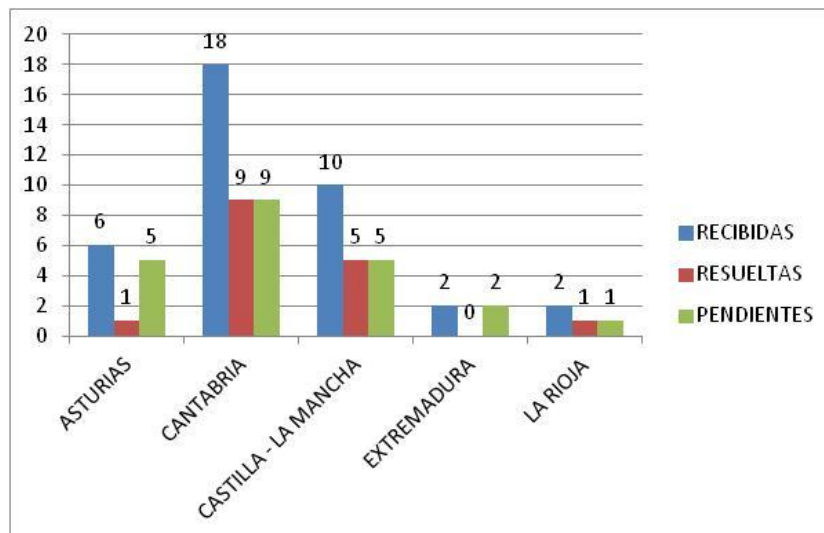


No cabe duda que esta tendencia obedece a una pluralidad de circunstancias, entre las que sobresale la propia complejidad aplicativa de la LTAIBG en los momentos iniciales tras su entrada en vigor, pero obliga a realizar una *reflexión sobre el modo en cómo se aplica el instituto del silencio administrativo por los responsables*

*de gestionar las solicitudes de acceso a la información.* Reflexión en la que ha de resultar determinante -según se ha establecido en el CRITERIO de este Consejo, CI 001/2016, de 17 de febrero de 2016- la regulación de los plazos para la interposición de los recursos de alzada y potestativo de reposición frente a resoluciones presuntas producidas por silencio administrativo, contemplados en los artículos 122.2 y 124.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

## 5. Estado de tramitación

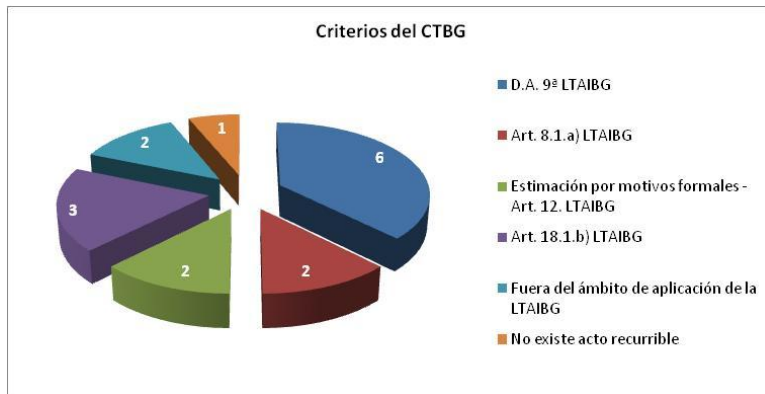
A lo largo del cuatrimestre se han resuelto un total de 16 reclamaciones territoriales, correspondiendo 9 a Cantabria, 5 a Castilla-La Mancha, 1 al Principado de Asturias y 1 a La Rioja. En el lado opuesto, al finalizar el cuatrimestre quedaban pendientes de resolver 22 resoluciones: 9 procedentes de Cantabria, 5 de Castilla-La Mancha, 5 del Principado de Asturias, 2 de Extremadura y 1 de La Rioja.



## 6. Criterio del Consejo

Como acaba de señalarse en el epígrafe anterior, en el cuatrimestre se han resuelto 16 reclamaciones territoriales en el siguiente sentido: 9 inadmitidas a trámite; 4 desestimadas; y, finalmente, 3 estimadas.

En el caso de las 9 reclamaciones inadmitidas a trámite se pueden apreciar tres motivos en los que se ha fundado el criterio del Consejo para adoptar su resolución. En primer lugar, en el caso de 6 de ellas la decisión ha tomado como fundamento el contenido de la *Disposición final novena de la LTAIBG*, relativa a la entrada en vigor de la norma, dado que la solicitud de acceso a la información se había presentado con anterioridad a la fecha definitiva de entrada en vigor de la Ley estatal para Comunidades Autónomas y Entidades Locales -10 de diciembre de 2015-. En segundo lugar, 2 resoluciones han sido inadmitidas a trámite porque



el objeto de la pretensión quedaba fuera del ámbito de aplicación de la LTAIBG. Por último, en tercer lugar, en un caso la reclamación se ha inadmitido por cuanto *no existía acto recurrible*.

Con relación a las 4 reclamaciones territoriales

desestimadas, el fundamento del Consejo se ha basado en un supuesto en la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.a) de la LTAIBG –información en curso de elaboración o de publicación general-, mientras que en el caso de 3 reclamaciones se ha fundado en la causa establecida en el artículo 18.1.b) de la LTAIBG –informaciones que tengan carácter auxiliar o de apoyo-.

Finalmente, de las 3 reclamaciones territoriales estimadas una lo ha sido por considerar que no concurría la causa de inadmisión del artículo 18.1.a) LTAIBG alegada por la administración, mientras que las otras dos lo han sido por motivos formales, deducidos de los artículos 12 y 13 LTAIBG según criterio precedente del Consejo.

En este último caso hay que llamar la atención sobre una práctica que se ha observado en la tramitación del procedimiento en el que se sustancia la reclamación ante el CTBG. En concreto, se está haciendo referencia a la circunstancia de que en el plazo de alegaciones instado por el Consejo para que la administración concernida plantee las alegaciones que tenga por conveniente, ésta procede a facilitar al reclamante el acceso a la información solicitada, como si se estuviese tramitando una petición en los términos de los artículos 17 y siguientes de la LTAIBG.

### III. RECLAMACIONES DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS SIN CONVENIO

#### 1. Reclamaciones planteadas

Además de las reclamaciones territoriales procedentes de Comunidades Autónomas con las que se ha suscrito el correspondiente Convenio previsto en el apartado 2 de la Disposición adicional cuarta de la LTAIBG, el Consejo ha tramitado 44 reclamaciones originarias de Comunidades Autónomas que cuentan con órgano propio o que aún no han designado uno específico. Según su distribución por meses, tras un elevado número de ellas en el de enero, recién entrada en vigor la LTAIBG para el ámbito autonómico y local el anterior 10 de diciembre de 2015, su número desciende a 10 en el mes de febrero, reduciéndose a 8 en el de marzo e incrementándose hasta 10 en el de abril.



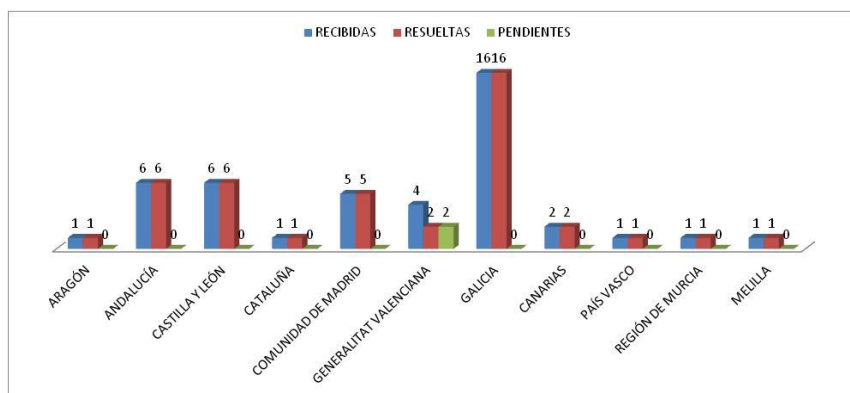
El criterio del CTBG para todas estas resoluciones es siempre el mismo: inadmitirlas por falta de competencia para resolverlas. Cabe recordar a estos efectos que, de acuerdo con el artículo 24.6 de la LTAIBG, el Consejo tiene competencia para conocer de

las reclamaciones que regula dicho precepto *“salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de esta Ley”*. Por su parte, tal disposición prevé en su apartado 1 que, *“la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas. (...)”*.

La forma de proceder del CTBG en estos supuestos consiste en que, en el momento en que se acusa recibo de la recepción de la reclamación, se informa al reclamante de cuál es el órgano autonómico de control competente para conocer de la misma, a fin de no demorar el plazo de que dispone para plantearla.

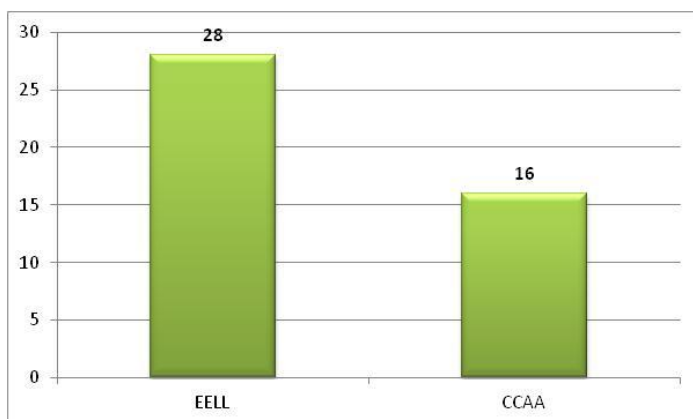
Como puede apreciarse en la siguiente tabla, de las 44 reclamaciones planteadas a lo largo del primer cuatrimestre de 2016 se han resuelto 42 de ellas, quedando pendientes 2

relacionadas con entidades de la Comunitat Valenciana. Desde la perspectiva territorial el mayor número de este tipo de reclamaciones procede de la Comunidad Autónoma de Galicia -16-, que sobresale significativamente sobre todas las demás. En los casos de Aragón, Cataluña, País Vasco y Región de Murcia con 1 y de Canarias con 2, el número es meramente anecdótico; mientras que en una posición intermedia se sitúan las Comunidades Autónomas de Andalucía y Castilla y León -6-, Madrid -5- y Comunitat Valenciana con 4. Por su parte, la inclusión de una reclamación procedente de la Ciudad de Melilla en este epígrafe se justifica por el hecho de que en la fecha de presentación de la misma aún no se había suscrito el Convenio para el traslado de la competencia para su tramitación al Consejo.



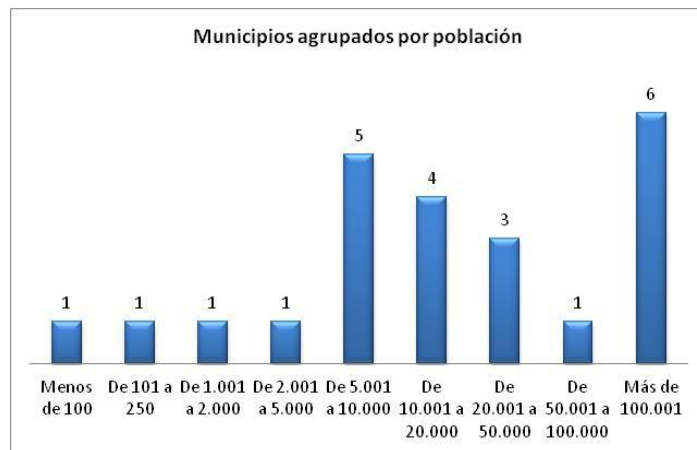
## 2. Ámbito subjetivo

Desde la perspectiva del ámbito subjetivo de aplicación de la LTAIBG, al igual que sucede con el caso de las reclamaciones territoriales de Comunidades Autónomas con las que ha suscrito Convenio el Consejo, el mayor número de ellas procede de Entidades Locales -28-, mientras que el de las suscitadas frente a la administración autonómica es de 16.



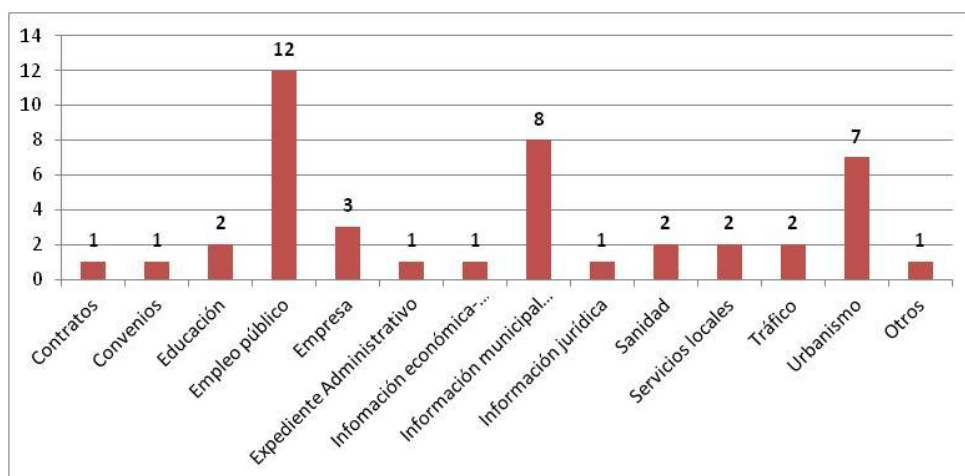
En el caso de las Entidades Locales predominan las reclamaciones suscitadas frente a Ayuntamientos -23-, que se completan con 5 derivadas de resoluciones expresas o presuntas de Diputaciones Provinciales.

Por lo que respecta a los 23 municipios, desde la perspectiva de la población, el mayor número de reclamaciones -6- proceden de municipios con población superior a los 100.001 habitantes. En el lado opuesto, aparecen los municipios de menor población con 1 reclamación en los tramos de hasta 5.000 habitantes.



### 3. Ámbito material

Al igual que ocurre en el caso de las reclamaciones procedentes de Comunidades Autónomas con las que el Consejo ha suscrito el correspondiente Convenio, en el caso de las que no lo han hecho resulta de interés conocer el ámbito material sobre el que versaban las solicitudes de información presuntamente desatendidas.



De este modo, la materia que ha generado mayor conflictividad -12 reclamaciones- es la relativa al “empleo público”, en la que se incluyen cuestiones relacionadas con la selección y provisión, a la que le siguen la “información institucional municipal” -8- y el urbanismo -7-.



Merece la pena destacar cómo en aquellos casos en que existen obligaciones de publicidad activa este es el caso de “información jurídica” “contratos” y “convenios”- las reclamaciones son prácticamente testimoniales.

#### 4. Motivo de la reclamación

La causa genérica que ha generado la interposición de la correspondiente reclamación es el silencio administrativo -35-. No cabe ninguna duda que se trata de una técnica administrativa con fuerte arraigo en la administración activa española, que obedece a una pluralidad de causas. Tal y como se ha reseñado con anterioridad, este mismo motivo es el más numeroso en el ámbito de las reclamaciones territoriales de Comunidades Autónomas con las que el CTBG ha suscrito el correspondiente Convenio de traslado de la competencia para conocer de las mismas. De manera que, en este punto concreto, nos remitimos a las observaciones que ya se han vertido anteriormente con relación a la necesidad de reflexionar sobre el modo en cómo se utiliza el instituto del silencio administrativo.

