Reclamación 30/2017

Resolución 20/2018, de 16 de abril 2018, del Consejo de Transparencia de Aragón, por la que se resuelve la reclamación presentada al amparo del artículo 36 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, frente a las actuaciones del Ayuntamiento de Carenas (Zaragoza) respecto de la información pública solicitada.

VISTA la Reclamación en materia de acceso a la información pública presentada por , en nombre y representación de la Asociación de Mujeres «Las Cardelinas», el Pleno del Consejo de Transparencia de Aragón ha adoptado la siguiente Resolución,

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 4 de agosto de 2017, la Asociación de Mujeres «Las Cardelinas» solicitó la siguiente información al Ayuntamiento de Carenas:

a) Copia de la autorización efectuada al Concejal, Gestor de las Piscinas Municipales, así como el seguro de responsabilidad civil por el mismo, para el evento público organizado el 22 de julio de 2017.

b) Copia de la autorización otorgada y seguro de responsabilidad civil exigido a la Asociación Carenas Activa, para la clase de bachata organizada en la Casa de Cultura el 22 de julio de 2017.
c) Copia de la autorización y seguro de responsabilidad civil, que se le ha otorgado al Concejal Gestor de las piscinas municipales, para las fiestas que ha organizado algunas noches durante el verano.

SEGUNDO.- El 9 de agosto de 2017, el Ayuntamiento de Carenas comunica a la solicitante, en relación con el objeto de su petición, que dispone de un plazo de diez días para ingresar una cantidad de trescientos un euros (301 €) en concepto de tasas por el desarchivo de expedientes y el informe sobre solicitud de acceso a la información.

TERCERO.- El 13 de septiembre de 2017, la Asociación de Mujeres «Las Cardelinas» presenta reclamación ante el Consejo de Transparencia de Aragón (en adelante CTAR), en la que señala, en síntesis:

a) Que el 14 de agosto de 2017, el Ayuntamiento les comunicó que la tramitación de la solicitud de información se efectuaría previo pago de una tasa de trescientos euros, cuyo importe se justifica en atención a la Ordenanza Fiscal aprobada por el Ayuntamiento, advirtiéndoles además de que, en caso de no llevarse a cabo dicho pago en el plazo señalado, se procedería al archivo de la petición.

b) Que el artículo 2.s) de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (en adelante Ley 8/2015) establece como principio esencial de la regulación de dicho derecho, el de gratuidad, en cuya virtud el acceso a la información y las solicitudes de acceso serán gratuitos, y en ningún caso su abono puede exigirse con carácter previo a la tramitación de la solicitud.

c) Que conforme a lo previsto en el artículo 5 de la Ley 8/2015, las tasas y los precios que, en su caso, sean exigibles para la obtención de la información solicitada, así como las causas de exención. Sin embargo, tales tasas sólo pueden quedar referidas a las copias y soportes, sin que se aplique a la búsqueda de la información solicitada y en ningún caso, su abono puede exigirse con carácter previo a la tramitación de la solicitud.

d) Que la gratuidad del acceso a la información pública se reitera en el artículo 33 de la Ley 8/2015.

e) Que la exigencia de unas tasas para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, vulnera el principio de gratuidad que establece la Ley 8/2015.

f) Que la Ordenanza fiscal aprobada por el Ayuntamiento de Carenas es radicalmente nula, por vulnerar el principio de jerarquía normativa, como expresamente se desprende de lo establecido en el artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

g) Que corresponde al Consejo de Transparencia revisar y dejar sin efecto la comunicación del Ayuntamiento de Carenas frente a la que se dirige la presente reclamación, y requerir al citado Ayuntamiento para que dé respuesta a la solicitud de información formulada, y ajuste los términos de la Ordenanza Fiscal al principio de gratuidad que ha de regir en materia de acceso de los ciudadanos a la información pública.

CUARTO.- El 15 de septiembre de 2017, el CTAR solicita informe al Ayuntamiento de Carenas para que informe acerca de los fundamentos de la decisión adoptada y realice las alegaciones que considere oportunas, sin que hasta la fecha se tenga constancia de su recepción.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El artículo 24.6 de la de la Ley 19/2013, atribuye la competencia para conocer de las reclamaciones que regula al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno «*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*». Esta disposición adicional establece: «*1. 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 (…)».

De acuerdo con lo anterior, el artículo 36 de la Ley 8/2015, atribuye al CTAR la función de resolver las reclamaciones que se interpongan contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso administrativa, estando sometidas a su competencia las actuaciones en la materia del Ayuntamiento de Carenas.

SEGUNDO.- La Ley 8/2015 reconoce, en su artículo 25, el derecho de todas las personas a acceder, mediante solicitud previa, a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española, en la normativa básica en materia de transparencia y en esa Ley. Por su parte, el artículo 13 de la Ley 19/2013 — y el artículo 3 h) de la Ley 8/2015 en idénticos términos— 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 la norma y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

La información que es objeto de solicitud, se refiere a varias autorizaciones otorgadas por el Ayuntamiento de Carenas en el ejercicio de sus competencias, por lo que constituye información pública en los términos expuestos y, por tanto, puede ser objeto de

solicitud de acceso a la información en ejercicio del derecho reconocido por las Leyes de transparencia, siempre y cuando no sean de aplicación los límites o las causas de inadmisión previstas en éstas.

TERCERO.- Antes de abordar la cuestión de fondo objeto de la reclamación, conviene hacer algunas consideraciones de carácter procedimental respecto al tratamiento que el Ayuntamiento de Carenas dio a la solicitud de información pública presentada por la reclamante.

Una vez presentada la petición de información, el Ayuntamiento de Carenas procedió a informar a la solicitante de la existencia de una tasa que debía abonar para poder acceder a la información solicitada. Es decir, no se ha dado cumplimiento a las normas procedimentales contenidas en los artículos 29 y 31 de la Ley 8/2015 cuya importancia ha sido reiterada en numerosas ocasiones por este Consejo de Transparencia (por todas Resolución 14/2018, de 12 de marzo).

El artículo 29 de la Ley 8/2015 se refiere a la comunicación previa que el órgano competente para la tramitación de la solicitud debe realizar con el fin de informar al solicitante dentro de los diez días siguientes a la entrada de la solicitud en su registro, de:

a) La fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente.

b) El plazo máximo para la resolución y notificación.

c) Los efectos que pueda producir el silencio administrativo.

d) Si la solicitud se refiere a información que no obra en poder del órgano al que se ha dirigido y este conoce al competente, deberá remitirle la solicitud e indicar en la comunicación al solicitante la fecha de la remisión e identificación del órgano al que se ha dirigido.

e) Cuando la solicitud no identifique de forma suficiente la información, se pedirá al solicitante que la concrete en un plazo de diez días, con indicación de que, en caso de no hacerlo, se le tendrá por desistido, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución.

f) Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se le comunicará del traslado a estos para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas.

Por su parte, el artículo 31 de la Ley 8/2015 establece que la resolución que ponga fin al procedimiento se formalizará por escrito y en caso de ser denegatoria deberá ser motivada. También deberá ser motivada la resolución por la que se conceda el acceso parcial o por una modalidad diferente a la solicitada, así como la que permita el acceso cuando se haya formulado oposición por un tercero.

Conforme a la documentación que obra en el expediente de la reclamación, el Ayuntamiento solamente realizó una comunicación

dirigida a exigir el pago de una tasa, pero no siguió las normas procedimentales establecidas por la Ley 8/2015.

CUARTO.- Además de las consideraciones de carácter procedimental, es necesario también señalar que el Ayuntamiento de Carenas no ha respondido a la petición de informe realizada por este Consejo durante la tramitación de la solicitud, lo que impide conocer la posición del Ayuntamiento respecto a la información solicitada, así como la concurrencia de causas de inadmisión o límites que impidan, en su caso, el acceso a la información.

QUINTO.- Una vez realizadas las consideraciones procedimentales, deben analizarse las alegaciones presentadas por la reclamante respecto al objeto de su solicitud. En este sentido, la reclamación se dirige fundamentalmente a expresar la disconformidad con la exigencia de una tasa de trescientos un euros en concepto de informe sobre solicitud de acceso, desarchivo de expedientes y fotocopias.

La reclamante alude al incumplimiento del principio de gratuidad previsto tanto en la Ley 19/2013 y la Ley 8/2015 que rige respecto al derecho de acceso a la información y pide que se declare la nulidad de la ordenanza aprobada por el Ayuntamiento de Carenas.

Antes de hacer referencia al principio de gratuidad en el acceso a la información pública, hay que hacer una primera aclaración respecto al alcance de las competencias que la Ley 8/2015 encomienda al Consejo de Transparencia de Aragón. Éstas se encuentran contenidas

fundamentalmente en el artículo 37, en cuyo apartado 3 se detallan sus funciones:

«a) Conocer de las reclamaciones que se presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información.

b) Formular resoluciones para el mejor cumplimiento de las obligaciones de transparencia.

c) Informar preceptivamente proyectos normativos que desarrollen la ley en materia de transparencia o estén relacionados con esta materia.

d) Evaluar el grado de aplicación y cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia.

e) Promover actividades de formación y sensibilización.

f) Colaborar con órganos de naturaleza análoga.

g) Aquellas otras que le atribuyan otras disposiciones de rango legal o reglamentario».

En consecuencia, sin perjuicio de que este Consejo pueda pronunciarse acerca de la adecuación de las tasas establecidas por el Ayuntamiento de Carenas al principio de gratuidad, el alcance de sus competencias le impide apreciar la nulidad de una Ordenanza municipal.

En lo que respecta al principio de gratuidad, tal como afirma la reclamante, se encuentra recogido en el artículo 2 de la Ley 8/2015 entre los principios esenciales que deben atenderse para hacer efectiva la implantación del gobierno abierto. En concreto, el apartado s) prevé:

s) El principio de gratuidad, en cuya virtud el acceso a la información y las solicitudes de acceso serán gratuitos, sin perjuicio de las exacciones que puedan establecerse por la expedición de copias o soportes.

Asimismo, el artículo 33.3 de la Ley 8/2015 establece respecto a la formalización del acceso a la información:

«Como regla general, el acceso a la información será gratuito. La expedición de copias y la transposición a formatos diferentes al original en que se contenga la información podrá someterse al pago de una cantidad, que no exceda del coste real de reproducción y distribución. Para el establecimiento de exacciones, se estará a lo previsto en la legislación de tasas y precios públicos autonómica o local que corresponda».

En definitiva, la Ley 8/2015 impone con carácter general la gratuidad respecto al acceso a la información, sin perjuicio de que, en determinados casos, cuando deban expedirse copias o la información deba trasladarse a otros formatos, pueda exigirse el pago de una tasa. Ahora bien, el citado artículo establece explícitamente un límite a estas tasas, el coste real de reproducción y distribución.

En similares términos el artículo 22.4 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (en adelante Ley 19/2013) establece que *«el acceso a la información será gratuito. No obstante, la expedición de copias o la trasposición de la información a un formato diferente al original podrá dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, o, en su caso, conforme a la normativa autonómica o local que resulte aplicable».*

Según consta en la comunicación realizada por el Ayuntamiento a la reclamante, las tasas exigidas son tres, una de ellas se refiere a las fotocopias de los documentos administrativos, por lo que en ese caso sí se ajustaría a las previsiones de la Ley 8/2015. Sin embargo, los conceptos *«informe sobre solicitud de acceso»* y *«desarchivo de expedientes para comprobación de datos»* no se adecuan al supuesto en que la Ley 8/2015 prevé la exigencia de tasas, ya que éste queda restringido a aquellos casos en que para dar respuesta a una solicitud de derecho de acceso se haga necesaria la expedición de copia o la transposición a otro formato diferente.

Asimismo, conviene referirse a algunos de los pronunciamientos realizados por los Comisionados de transparencia respecto al principio de gratuidad. Respecto a esta cuestión la Comisión de Garantía de Derecho de Acceso a la Información Pública (en adelante GAIP), en la Resolución de 5 de mayo de 2016, en la que se declara la

inaplicabilidad de tasas municipales para la elaboración de informes en solicitudes de acceso a información pública, establece:

> *«El derecho de acceso -que como ya hemos visto, es gratuito- no se puede limitar ni condicionar a los documentos preexistentes, sino que se predica de toda la información (por lo tanto, documentos y también datos) que la administración haya elaborado o que tenga en su poder como consecuencia de su actividad o el ejercicio de sus funciones (art. 2.b LTAIPBG) (…)*
>
> *Las solicitudes de información pública que no supongan la consulta de un documento previamente elaborado o existente en los archivos municipales comportarán siempre una tarea de elaboración por parte de la administración, que esta tendrá que asumir como obligación impuesta por la LTAIPBG excepto los casos en que esta tarea de elaboración o de reelaboración sea compleja y así lo alegue y justifique la Administración. Esta complejidad no queda acreditada por la simple afirmación hecha en el sentido en que una persona técnica haya destinado "bastante tiempo" como argumenta el Ayuntamiento, sino que se refiere a una complejidad técnica que en todo caso habría que justificar suficientemente en la resolución de inadmisión si fuera invocada».*

Concluye la Resolución citada, conforme a lo siguiente:

> *«De acuerdo con lo expuesto, la tasa prevista por la ordenanza fiscal municipal por elaboración de informes técnicos no es de*

aplicación ni exigible a este caso y, en consecuencia, la información, que ya ha sido elaborada por el ayuntamiento, se debe entregar gratuitamente».

Debe señalarse igualmente, que la solicitud de información que ha originado esta reclamación se refiere a las autorizaciones otorgadas por el Ayuntamiento de Carenas para la celebración de diferentes actividades en el municipio, así como a los seguros de responsabilidad civil presentados por quienes iban a realizar esta actividad. Por tanto, no se solicita informe alguno, sino que se trata de información consignada en documentos que ya obran en el Ayuntamiento de Carenas, derivados del ejercicio de sus competencias.

Del mismo modo, no se adecua al principio de gratuidad la exigencia de una tasa en concepto de «*desarchivo de expedientes*». No debe olvidarse que las normas de transparencia, tanto la Ley 19/2013 como la Ley 8/2015, han venido a imponer nuevas obligaciones a las Administraciones Públicas, entre las que se encuentran las Administraciones Locales, lo que conlleva la realización de actividades por parte de los empleados públicos que se encuentran vinculadas a estas nuevas obligaciones. En concreto, en lo que respecta al derecho de acceso, la búsqueda y extracción de la información solicitada. Estas tareas, a partir de la entrada en vigor de las normas de transparencia, se insertan en el funcionamiento normal de las Administraciones Públicas, salvo en aquellos supuestos en que concurra alguna de las causas de inadmisión expresamente previstas.

En consecuencia, la exigencia de una tasa por la extracción de una información o documento no solamente es contraria al principio de gratuidad ya referido, sino que se opone a la finalidad de estas normas. Tal como se expresa en el Preámbulo de la Ley 8/2015 «…*la transparencia en la gestión pública es una condición necesaria del gobierno abierto. Permite a los ciudadanos y las ciudadanas conocer de la gestión de los asuntos públicos y formarse una opinión informada sobre los mismos. Con ello podrán participar de manera más eficaz en las decisiones que les atañen, controlar y exigir cuentas, lo que contribuye a reducir la arbitrariedad y la opacidad e incrementa la legitimidad de los poderes públicos. Además, la transparencia permite la reutilización de la información del sector público para impulsar la innovación y el desarrollo económico».*

En definitiva, el establecimiento de tasas constituye una medida que restringe el derecho de acceso a la información reconocido por las normas de transparencia y, por tanto, constituye el incumplimiento de éstas.

Asimismo, no puede ignorarse la persistencia del Ayuntamiento de Carenas respecto a esta cuestión. Este Consejo de Transparencia ya le instó a dar cumplimiento a las Leyes 19/2013 y 8/2015 en relación con el principio de gratuidad y el derecho de acceso a la información. En concreto, censuró la posición mantenida por el Ayuntamiento a propósito de la ejecución de la Resolución 15/2017, de 27 de julio, al considerar, tal como se ha expuesto, que las tasas establecidas en su Ordenanza Fiscal no se ajustan a los principios establecidos por las

normas de transparencia. Este Consejo le ha requerido hasta en dos ocasiones, en su reunión del 18 de septiembre de 2017 y en la de 18 de diciembre de 2017, para que diera cumplimiento a la Resolución citada, conforme al principio de gratuidad analizado, por lo que se aprecia un incumplimiento reiterado de las normas de transparencia por parte del Ayuntamiento de Carenas.

SEXTO.- Por último, procede pronunciarse sobre la información solicitada por la reclamante. Ésta se refiere a las autorizaciones que el Ayuntamiento de Carenas haya podido otorgar para la celebración de varias actividades en el municipio, así como a los seguros de responsabilidad civil que hayan podido exigirse por el Ayuntamiento para las actividades objeto de autorización, por lo que se trata de información pública en los términos previstos en las normas de transparencia. El Ayuntamiento de Carenas, no ha invocado límite o causa de inadmisión que impida reconocer el acceso a las informaciones solicitadas, tan solo se ha pronunciado acerca de la exigencia de las tasas. En consecuencia, procede estimar la reclamación respecto a la información solicitada.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 37.3 a) de la Ley 8/2015, el Consejo de Transparencia de Aragón:

III. RESUELVE

PRIMERO.- Estimar la reclamación presentada por la Asociación de Mujeres «Las Cardelinas» frente a las actuaciones del Ayuntamiento de Carenas (Zaragoza) respecto de la información pública solicitada.

SEGUNDO.- Instar al Ayuntamiento de Carenas a que, en el plazo máximo de diez días hábiles, proporcione a la reclamante la información solicitada y a enviar copia a este Consejo de Transparencia de Aragón de la documentación remitida.

TERCERO.- Instar al Ayuntamiento de Carenas a que adapte la Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa por Expedición de documentos administrativos a los principios establecidos en la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.

CUARTO.- Notificar esta Resolución a todos los interesados en este procedimiento, y acordar su publicación en la sede electrónica del Consejo de Transparencia de Aragón y del Ayuntamiento de Carenas, previa disociación de los datos de carácter personal, y comunicarla al Justicia de Aragón.

Esta Resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva, y contra la misma solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde la notificación de ésta, ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Aragón (artículos 10.1 m) y

46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO

Consta la firma

Jesús Colás Tenas

LA SECRETARIA

Consta la firma

Ana Isabel Beltrán Gómez