



Reclamación 10/2019

Resolución 14/2020, de 15 de junio, 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 Huesca respecto al acceso a la información pública solicitada

VISTA la reclamación en materia de acceso a la información pública presentada por D. _____, el Pleno del Consejo de Transparencia de Aragón ha adoptado la siguiente resolución,

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 29 de junio de 2018, D. _____, como interesado en un expediente sancionador en materia de estacionamiento en zona azul, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 53 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, (en adelante Ley 39/2015) solicitó al Ayuntamiento de Huesca «*Copia completa del expediente señalado y su remisión al domicilio indicado*».

El 19 de noviembre de 2018 el interesado, ante la falta de contestación por parte del Ayuntamiento, reitera la solicitud formulada.



SEGUNDO.- El 21 de febrero de 2019 el solicitante, ante la ausencia de respuesta por parte del Ayuntamiento de Huesca, presentó reclamación ante el Consejo de Transparencia de Aragón (en adelante CTAR), indicando lo siguiente:

- *«Que, por dos veces, en mi condición de interesado en el expediente y de acuerdo con lo establecido en el artículo 53 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ha solicitado al Ayuntamiento de Huesca copia íntegra del expediente sancionador de tráfico nº xxxxxxxxxxxxxxxx.*

Adjunto las peticiones presentadas en el Registro del Gobierno de Aragón de fechas 29/06/2018 y 19/11/2018.

El Ayuntamiento de Huesca no ha accedido a mi derecho de acceso al expediente y ni siquiera ha contestado a las peticiones.

La actuación del Ayuntamiento de Huesca vulnera el derecho de acceso del ciudadano reclamante y es un abuso de la posición de dominio como Administración Pública.

La Ley de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón señala entre sus principios (artículo 2) los de transparencia pública, accesibilidad y responsabilidad, incumplido, en este caso, por el Ayuntamiento de Huesca.

Por ello, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 36 de la Ley 8/2015, interpongo reclamación en materia de acceso de la



información pública ante el Consejo de Transparencia de Aragón, con la solicitud de que se indique al Ayuntamiento de Huesca su obligación de remitir la información solicitada».

TERCERO.- El 26 de febrero de 2019, el CTAR solicitó al Ayuntamiento de Huesca que informara acerca de los fundamentos de la resolución adoptada y realizara las alegaciones oportunas respecto al objeto de la reclamación.

CUARTO.- El 12 de marzo de 2019, el Ayuntamiento remitió informe al CTAR, en el que señala, en relación con el objeto de la reclamación:

«En contestación a su solicitud (RECLAMACIÓN 10/2019), relativa a la petición de información y acceso a un expediente sancionador en materia de estacionamiento en zona azul, formulada por D. , le comunico lo siguiente:

El Servicio de estacionamiento limitado y la gestión y tramitación de las infracciones generadas en el mismo está adjudicado por el Ayuntamiento a la empresa Dornier. En este sentido, al recibirse las dos solicitudes de acceso al expediente formuladas por D. (04/97/2018 y 28/11/2018), se remitieron a la mencionada empresa para que atendiese las mismas. El Ayuntamiento de Huesca no procedió a la apertura de expediente alguno.

Solicitada información a la empresa Dornier sobre la tramitación de las solicitudes de acceso al expediente formuladas por D. , se nos comunica lo siguiente:



"- El 8 de febrero de 2018 presenta en el Ayuntamiento la solicitud de archivo de denuncia.

- Con fecha 22 de mayo de 2018 recibe en su domicilio la resolución.

- El 4 de julio de 2018 solicita en Ayuntamiento acceso al expediente (xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx).

- El 17 de julio de 2018 se le envió por correo certificado y éste fue devuelto el 3 de agosto en nuestra oficina".

Se ha indicado a la empresa Dornier que vuelva a remitir al solicitante copia del expediente en cuestión y que remita a este Ayuntamiento el justificante de recepción del mismo».

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Procede analizar, en primer lugar, la admisión de la reclamación presentada ante este Consejo de Transparencia, pues no existe una solicitud de información pública inicial en sentido estricto. El reclamante, interesado en un procedimiento sancionador en materia de estacionamiento en zona azul, presentó al Ayuntamiento de Huesca un escrito el 29 de junio de 2018 —reiterado el 23 de noviembre del mismo año—, en el que solicitaba copia íntegra del expediente. En estos escritos no se mencionaba ni la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno (en adelante Ley 19/2013), ni la Ley 8/2015, de 25 de



marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (en adelante Ley 8/2015), por lo que se trataba de una actuación enmarcada en la tramitación de un procedimiento administrativo y que, por tanto, debía regirse por su normativa específica, de conformidad con lo previsto en la Disposición Adicional Primera, apartado primero, de la Ley 19/2013, que establece:

«La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo».

En consecuencia, tal como se desprende de la citada Disposición, las solicitudes realizadas por quienes tengan la condición de interesado en el seno de un procedimiento en curso se regirán por su normativa reguladora, excluyendo el régimen de acceso establecido en materia de transparencia.

Hay que recordar en este punto que la Ley 39/2015, no exige ya, a diferencia del anterior artículo 37.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, que el procedimiento administrativo en cuestión haya finalizado para que los ciudadanos puedan pedir acceder a los documentos que lo integran. Los documentos de procedimientos en curso constituyen información pública a los efectos de la normativa de transparencia y son, por tanto, susceptibles de ser consultados en ejercicio del derecho general de acceso reconocido por estas leyes. La propia Exposición de



motivos de la Ley 19/2013 lo confirma cuando señala, en su apartado II, que una de las deficiencias de la regulación precedente del derecho de acceso que pretende superar es, precisamente, que este derecho estuviera *«limitado a documentos contenidos en procedimientos administrativos ya terminados»*. Este acceso debe entenderse, naturalmente, sin perjuicio de los límites que puedan justificar denegar o restringir el acceso, y que algunos de estos límites pueden adquirir una especial relevancia cuando el procedimiento aún no haya finalizado.

No obstante lo anterior, este Consejo ya se ha pronunciado acerca de la posibilidad de admitir aquellas reclamaciones presentadas por quienes ostentan la condición de interesado en un determinado procedimiento. En concreto, la Resolución 23/2017, de 18 de septiembre —cuya argumentación en esta cuestión se da por reproducida—, analiza los pronunciamientos de otros Comisionados de transparencia respecto a la admisión de reclamaciones presentadas por quienes tienen la condición de interesado en un determinado procedimiento para concluir que *«...si las personas que no tienen la condición de interesados pueden solicitar acceder a la información relativa a un procedimiento en curso y, en su caso, reclamar ante el órgano independiente, con mayor motivo han de poder hacerlo los interesados, que gozan un derecho de acceso al expediente reforzado por su derecho a la defensa»*.

Esta doctrina ha sido avalada recientemente por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Sala de lo Contencioso-administrativo de Valladolid) en su Sentencia nº 1253, de 24 de octubre de 2019, en la que concluye:



«A tenor del contenido del derecho que se dilucida, se ha de entender que entre las dos posturas enfrentadas, presentes respectivamente en el criterio del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de la Administración Central del Estado, y el de diversos Consejos de la Administraciones autonómicas –se han citado en la resolución recurrida los de Aragón, Valencia y Cataluña- hemos de reputar como más adecuada la que se ha recogido en la reiterada resolución recurrida, y que es, asimismo, aceptada por la sentencia apelada.

Ello es así, esencialmente, por la consideración de que el carácter de interesado, no puede hacer acreedor de menores derechos a quien ostenta tal carácter, que a cualquier ciudadano que con carácter general puede ejercitar dicho derecho de información, por lo que con mayor razón ha de poder hacerlo quien ostenta unos intereses específicos o incluso derechos en relación con las pretensiones que se dilucidan en un procedimiento».

Por otra parte, tal como ha reiterado este Consejo (Resolución 5/2018, de 5 de febrero, o Resolución 17/2018, de 16 de abril), aunque sea de aplicación preferente la normativa del procedimiento administrativo para resolver las reclamaciones en estos supuestos (en este caso, además de la Ley 39/2015, la normativa reguladora de los procedimientos sancionadores en materia de tráfico y seguridad vial, Texto refundido de la Ley sobre tráfico circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre y Reglamento de procedimiento sancionador en materia de tráfico circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero) los principios de las normas de transparencia, tales como el



principio de responsabilidad y rendición de cuentas, el principio de libre acceso a la información pública, el principio de utilidad, el principio de gratuidad o el acceso preferentemente electrónico están llamados a proyectarse sobre el conjunto del ordenamiento jurídico y, en consecuencia, también sobre los regímenes específicos de acceso a la información o en los procedimientos administrativos en curso.

En definitiva, procede la admisión de la reclamación respecto a la pretensión de acceso al expediente, máxime cuando han transcurrido mas de dos años desde el inicio del procedimiento sancionador.

SEGUNDO.- La información solicitada es la copia completa de un expediente en el que se documenta un procedimiento sancionador en materia de tráfico, en el que quien solicita la información es el sancionado, por lo que constituye documentación que debe proporcionarse. No se aprecian razones que puedan limitar justificadamente el acceso a la documentación, de hecho, el Ayuntamiento de Huesca no cuestiona en el informe a la reclamación el derecho del interesado al acceso y copia del expediente sancionador.

Resta únicamente por analizar si la forma en la que se atendió el acceso al expediente fue la adecuada.

Afirma el Ayuntamiento que al estar adjudicado el servicio de estacionamiento limitado y la gestión y tramitación de las sanciones derivadas de las infracciones a una empresa, las solicitudes se le remitieron a ésta para que las atendiese, y que el Ayuntamiento no procedió a la apertura de expediente alguno.



El artículo 25.2.g) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local atribuye como competencias propias de los municipios el *«tráfico, estacionamientos de vehículos, movilidad. Transporte colectivo urbano»*.

Por su parte la legislación autonómica, artículo 42.2 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, establece como servicios públicos que los municipios pueden prestar, con el alcance que determinen las leyes del Estado y de la Comunidad Autónoma reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, entre otros, *«la ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas y caminos rurales»*.

Así pues, el servicio de estacionamiento regulado en la vía pública es un servicio público cuya competencia corresponde a los Ayuntamientos, pues su establecimiento se justifica en que su ejercicio requiere de una reserva física del espacio público, y su prestación requiere de infraestructuras de titularidad municipal. En ejercicio de esa competencia, el anuncio de licitación del contrato de *«gestión del servicio público del estacionamiento de vehículos regulado en la vía pública, el servicio de retirada de vehículos en la vía pública, depósito municipal y asistencia en el cobro de multas»*. fue publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Huesca el 1 de abril de 2013. Tras la oportuna tramitación del procedimiento de licitación, el 7 de junio de 2013 se adjudicó el contrato de gestión de servicio público mediante concesión administrativa a la empresa Dornier, S.A; contrato que se formalizó el 16 de julio de 2013, con un plazo de quince años naturales de duración a partir del día siguiente de su formalización.



La ejecución del contrato, entre otra documentación, se rige por lo dispuesto en el Pliego de Clausulas Administrativas Particulares, que en concreto, y a los efectos que nos interesan, señala:

«19.3.1. Obligaciones del contratista

El concesionario deberá prestar el servicio del modo dispuesto en este pliego (...). Será de cuenta del contratista adjudicatario:

11. Formular las denuncias de las infracciones y colaborar eficazmente en la instrucción de los expedientes sancionadores (ratificación de denuncias, informes, pruebas testificales, etc.).

(...)

15. Facilitar al Ayuntamiento cuantos datos se soliciten sobre la gestión y control del contrato, información contable y de explotación, acomodando el software del sistema a las necesidades municipales para la adaptación de informes y estudios que pudieran solicitarse.

19.3.4. Obligaciones del Ayuntamiento

3. Tramitar y resolver cuantas denuncias se presenten en la dependencia municipal que tramita los expedientes sancionadores y gestionar el cobro de las mismas».

Por su parte el Pliego de Prescripciones Técnicas define el objeto del contrato en su clausula 1, incluyendo expresamente el «4º.- *Servicio de Asistencia Técnica y colaboración en materia de cobro de multas derivadas del servicio de la ORA*».



Prestación cuyas concretas obligaciones se especifican en la cláusula 6ª:

«Es objeto del contrato la prestación del servicio consistente en la realización de los trabajos necesarios para la Gestión y Tramitación de los expedientes sancionadores generados por infracciones derivadas del estacionamiento regulado, y, en general, comprenderá aquellas actuaciones de carácter administrativo y de gestión completa de los expedientes sancionadores incluida la cobranza de todas las multas que se impongan por tal motivo, todo ello siempre que la competencia o ejecución no esté reservada expresamente por Ley a funcionarios públicos y que no impliquen ejercicio de autoridad, custodia ni manejo de fondos públicos.»

No obstante, este servicio dispondrá de personal cualificado para preparar los documentos necesarios de todo el proceso sancionador con el objetivo de reducir el trabajo funcional al meramente imprescindible de supervisión y firma, incluyendo el estudio e informe jurídico en la resolución de alegaciones y recursos. La gestión incluye, expresamente:

4. Clasificación, archivo, custodia y conservación de los boletines de denuncia remitidos por el ayuntamiento y de toda la documentación generada por el procedimiento, en soporte magnético en el aplicativo establecido, y en su caso, en papel.

7. Elaborar el soporte documental necesario, los informes, propuestas de resolución y listados de sanciones, para colaborar en la tramitación de los escritos presentados por los interesados en relación con la imposición de multas, bien en fase de denuncia



(alegaciones), bien en fase de sanción (recursos), para su visado y firma por los respectivos órganos instructores y/o sancionadores, dejando a salvo los actos de autoridad y bajo las instrucciones y directrices dictadas por este Ayuntamiento. El adjudicatario propondrá los modelos estandarizados de, listados de sanciones, contestación a las alegaciones y resolución de los recursos en el procedimiento sancionador, los cuales deberán ser autorizados expresamente, por el órgano municipal, antes de su utilización».

Es decir, entre las amplias obligaciones del concesionario en este contrato puede entenderse incluida la de atender las solicitudes de acceso a los expedientes sancionadores por los denunciados, sin que ello implique que el Ayuntamiento no deba asumir, en su labor de vigilancia y control del contrato, las labores de seguimiento de estas actuaciones, máxime cuando el ciudadano las dirigió —en las dos ocasiones— al Ayuntamiento y teniendo en cuenta que es el órgano municipal competente el que debe dictar la resolución correspondiente, de forma que se puedan imponer las sanciones que procedan.

No puede olvidarse que la Ley 39/2015 establece, en su artículo 20:

«Artículo 20. Responsabilidad de la tramitación.

1. Los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos,



disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos».

Resulta también en este punto de utilidad acudir a las previsiones de la Ley 8/2015 respecto a las obligaciones de transparencia de los contratistas de la Administración, contenidas en el artículo 9, que dispone:

«Artículo 9. Obligaciones de suministrar información.

1. Los adjudicatarios de contratos del sector público estarán obligados a suministrar a las entidades previstas en el artículo 4 de esta ley a las que se encuentren vinculadas, previo requerimiento y en un plazo de quince días, toda la información necesaria para el cumplimiento por aquellas de las obligaciones previstas en este título, obligación que deberá hacerse constar expresamente en el respectivo contrato. A estos efectos, los pliegos de cláusulas administrativas particulares o documento equivalente especificarán dicha obligación.

(...)

3. La misma obligación recae sobre los prestadores de servicios públicos o quienes ejerzan potestades administrativas, contemplados en el artículo 7».

Es decir, el hecho de que la gestión y tramitación de los expedientes sancionadores generados por infracciones derivadas del estacionamiento regulado esté adjudicado por el Ayuntamiento a un tercero, no implica que el Ayuntamiento no tenga la responsabilidad



de asegurar y vigilar el ejercicio pleno de los derechos de los ciudadanos, en este caso en la atención a las solicitudes que un ciudadano le formula, pudiendo exigir al contratista toda la documentación e información necesaria a este fin.

En todo caso, la empresa Dornier afirma que el 4 de julio de 2018 el interesado solicitó en el Ayuntamiento acceso al expediente en cuestión, que el 17 de julio se le envió la documentación por correo certificado y éste fue devuelto el 3 de agosto en su oficina. Ninguna mención se hace a la reiteración de la solicitud por el interesado, el 23 de noviembre de 2018.

El Ayuntamiento de Huesca, en la parte final de su informe de 12 de marzo de 2019, señala que ha indicado a la empresa Dornier que vuelva a remitir al solicitante copia del expediente en cuestión y que remita al Ayuntamiento el justificante de recepción del mismo. Trascurrido mas de un año desde esta indicación, el Ayuntamiento de Huesca no ha acreditado al CTAR la entrega efectiva de la documentación.

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 D. _____, frente a las actuaciones del Ayuntamiento de Huesca en el acceso a un expediente sancionador en materia de estacionamiento en zona azul, reconociendo el derecho de acceso a la información demandada.

SEGUNDO.- Instar al Ayuntamiento de Huesca a que, en el plazo máximo de diez días hábiles, proporcione al reclamante la información solicitada o acredite su entrega anterior, y a enviar copia a este Consejo de Transparencia de Aragón de la información remitida.

TERCERO.- 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 Huesca, previa disociación de los datos de carácter personal, y comunicarla al Justicia de Aragón.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO

Consta la firma

Jesús Colás Tenas

LA SECRETARIA

Consta la firma

Ana Isabel Beltrán Gómez