

Resolución 206/2020, de 6 de noviembre, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: Expediente CT-100/2020 / reclamación frente a la puesta a disposición de una información pública solicitada por D. XXX, D. XXX y D. XXX, en su condición de Concejales del Ayuntamiento de Vitigudino (Salamanca), a esta Entidad Local

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 30 de octubre de 2019, D. XXX, como portavoz suplente de Grupo Municipal Socialista del Ayuntamiento de Vitigudino (Salamanca), presentó una solicitud de información pública ante el mismo referida a:

“Sin dilación, copia del «informe de Secretaría de fecha 21 de octubre de 2019» en relación con el Expediente 335/2019, como se expresa en el segundo párrafo de dicha Resolución”.

La Resolución a la que se hace alusión es la emitida por la Alcaldía en el expediente del Ayuntamiento 335/2019, relativa al abandono del Grupo Político del PSOE por parte de una Concejala, y que fue notificada a este Grupo el 21 de octubre de 2019.

Hasta la fecha, la solicitud indicada no ha sido resuelta expresamente.

Segundo.- Con fecha 5 de marzo de 2020, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D. XXX, D. XXX y D. XXX, en su condición de Concejales del Ayuntamiento de Vitigudino, frente a la falta de acceso a la información pública indicada en el expositivo anterior.

Tercero.- Una vez recibida esta reclamación, nos dirigimos al Ayuntamiento de Vitigudino poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que nos informase sobre la actuación que había dado lugar a la citada impugnación.

Consta la recepción de esta petición por el Ayuntamiento de Vitigudino con fecha 26 de agosto de 2020, a través de la firma del correspondiente aviso de recibo certificado de Correos.

Sin embargo, el informe solicitado no ha sido recibido en esta Comisión de Transparencia. No obstante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 80.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se prosiguen las actuaciones y se procede a adoptar la presente Resolución.

Sin perjuicio de ello, lamentamos que nos veamos obligados a resolver esta reclamación sin conocer el criterio del Ayuntamiento de Vitigudino, quien, sin duda, podría aportar elementos de juicio relevantes para decidir acerca del supuesto aquí planteado. Esta falta de respuesta, además, supone un incumplimiento de la colaboración debida al Comisionado de Transparencia, en cuanto Presidente de esta Comisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero.- El artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG), reconoce a todas las personas el derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105. b) de la Constitución Española, desarrollados por la propia Ley. Añade este precepto que, en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica.

El artículo 24 de la misma norma dispone que frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso a la información pública podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa.

Segundo.- La disposición adicional cuarta de la LTAIBG establece que la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 citado 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. En Castilla y León ese órgano es esta Comisión de Transparencia a quien corresponde la tramitación y resolución de aquella reclamación, ajustándose a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8 y 12 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, se crea la Comisión de Transparencia para el conocimiento y resolución de las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su impugnación contencioso-



administrativa, se presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública dictadas por los organismos y entidades del sector público autonómico relacionadas en el artículo 2.1 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León; por las corporaciones de derecho público cuyo ámbito de actuación se circunscriba exclusivamente a todo o parte del territorio de la Comunidad Autónoma; por las Entidades Locales de Castilla y León y su sector público; y por las asociaciones constituidas por las referidas entidades y organismos.

En consecuencia, esta Comisión es competente para resolver la reclamación antes identificada.

Tercero.- La reclamación ha sido presentada por D. XXX, D. XXX y D. XXX, en su condición de Concejales del Ayuntamiento de Vitigudino (Salamanca), quienes se encuentran legitimados para ello puesto que, siendo estos pertenecientes al Grupo Municipal Socialista, fue D. XXX, como portavoz suplente de dicho Grupo, el que presentó la solicitud de información pública que ha dado lugar a la reclamación.

Cuarto.- La reclamación debe considerarse interpuesta en tiempo y forma, conforme al artículo 24.2 de la LTAIBG, según el cual:

“La reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo”.

Por otro lado, el artículo 20.1 de la LTAIBG establece:

“La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver.

Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo haga necesario y previa notificación al solicitante”.

En este supuesto concreto, la reclamación fue registrada ante esta Comisión de Transparencia el 5 de marzo de 2020, después de que la solicitud de información pública fuera realizada a través de un escrito presentado el 30 de octubre de 2019.

No obstante, la presentación de reclamaciones frente a las resoluciones presuntas de las solicitudes de acceso a información pública no está sujeta a plazo, todo ello de acuerdo con lo previsto en los artículos 20.1, 20.4 y 24.2 de la LTAIBG, así como conforme al criterio del CTBG, expresado en su Criterio Interpretativo CI/001/2016, de

17 de febrero de 2016, a partir de la jurisprudencia fijada por el Tribunal Constitucional acerca de los plazos para recurrir el silencio administrativo negativo y las previsiones de la LPAC, relativas a la interposición de los recursos de alzada y de reposición.

Quinto.- Como cuestión previa al análisis de la actuación impugnada, también es necesario analizar la competencia de esta Comisión de Transparencia para resolver la reclamación presentada, considerando que sus autores han actuado bajo la condición de Concejales del Ayuntamiento de Vitigudino, y que el objeto de su impugnación es la falta de acceso a información solicitada por estos en el ejercicio de tal condición o con ocasión de la misma, después de presentar su solicitud bajo el expreso amparo del artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LRBRL) y el 14 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre (en adelante ROF).

Teniendo en consideración esa condición de Concejales de los solicitantes de la información pública, hay que tener en cuenta que, con carácter general, el artículo 77 de la LRBRL establece el derecho de los concejales a obtener del Alcalde o Presidente de la Junta de Gobierno local, cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función. Este precepto se desarrolla en los artículos 14, 15 y 16 del ROF. Conforme a los mismos, los concejales tienen reconocido el derecho a obtener cuantos antecedentes, datos e informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resultan precisos para el desarrollo de su función, además de la información y documentación de la entidad local que sea de libre acceso para cualquier ciudadano. Cualquier interpretación de las normas que articulan este derecho debe hacerse en sintonía con el bien jurídico protegido, en este caso preservar un derecho fundamental como es el reconocido en el artículo 23 de la Constitución Española.

Nos encontramos, por tanto, ante un régimen específico de acceso a la información pública por razón del sujeto solicitante (cargo representativo local) anterior a la aprobación de la LTAIBG, regulador de un derecho a la información reforzado debido a su vinculación directa con un derecho fundamental como es el de participación y representación política postulado en el citado artículo 23 de la Constitución Española.

Esta relación del acceso a la información de los cargos representativos locales con su derecho a la participación política ha conducido al Tribunal Supremo a señalar que, en ningún caso, los representantes políticos electos pueden tener reconocidas unas garantías inferiores a las de cualquier ciudadano en su ejercicio del derecho de acceso a la información. Así, en su Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 15 de junio de 2015, relativa al acceso a información de los diputados de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Valenciana, pero trasladable igualmente a los cargos



representativos locales, se señalaba lo siguiente:

“Ya al margen de las circunstancias propias de este litigio y como consideración de futuro, haya que decir que, tras la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y para la Comunidad Valenciana, tras la Ley 2/2015, de 2 de abril, de transparencia, buen gobierno y participación ciudadana de la Comunidad Valenciana, el derecho de los parlamentarios a la información pública no puede sino verse fortalecido. En efecto, a fin de que estén en condiciones adecuadas para hacer frente a la especial responsabilidad que se les ha confiado al elegirlos, habrán de contar con los medios necesarios para ello, los cuales en punto al acceso a la información y a los documentos públicos no solo no podrán ser inferiores a los que tiene ya a su disposición cualquier ciudadano en virtud de esas leyes, sino que deben suponer el plus añadido imprescindible” (Fundamento jurídico séptimo, último párrafo).

Por tanto, el derecho de acceso a la información de los concejales es un derecho constitucionalmente privilegiado respecto al mismo derecho del que son titulares el resto de ciudadanos, compadeciéndose mal con este carácter reforzado el hecho de que se pudiera privar a los cargos locales de la posibilidad de utilizar el mecanismo de garantía consistente en la interposición de la reclamación ante las autoridades de garantía de la transparencia (CTBG u órganos autonómicos análogos allí donde se hayan creado).

En este sentido, la propia LTAIBG permite que también los cargos representativos locales, a pesar de contar con un régimen jurídico específico de acceso a la información, puedan utilizar este concreto mecanismo de garantía a través de la aplicación supletoria de aquella. En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el punto 2 de la disposición adicional primera de la LTAIBG, *“Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información”*.

Puesto que ni la LRBRL ni el ROF prevén un mecanismo específico de garantía distinto del recurso judicial ante una autoridad independiente análogo a la reclamación regulada en el citado artículo 24 de la LTAIBG, esta aplicación supletoria permite cohonestar la aplicación del régimen específico del ejercicio del derecho de acceso a la información pública de los cargos representativos locales con su carácter privilegiado que impide que cuenten con menos garantías que las reconocidas a todos los ciudadanos en el ejercicio del mismo derecho, sin necesidad de que, para poder utilizar aquel mecanismo, deban ejercer este derecho como ciudadanos y despojarse para ello de su condición de representantes políticos electos. De esta forma, se superaría la incoherencia que puede suponer concluir que una normativa especial, que desarrolla un

derecho fundamental, impide a sus titulares utilizar una garantía de la que disponen todos los ciudadanos en aplicación de la normativa general de transparencia.

Con la adopción de este criterio, plasmado por primera vez en la Resolución 86/2019, de 29 de abril (expediente CT-0314/2018), esta Comisión de Transparencia se sumó a la postura de otros organismos de garantía de la transparencia en la adopción del criterio de admitir su competencia para tramitar y resolver estas reclamaciones (entre otros, la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña -GAIP-, desde su Resolución de 11 de febrero de 2016; el Consejo de Transparencia de Aragón, desde su Resolución 6/2017, de 27 de marzo; el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana, entre otras en su Resolución 26/2017, de 10 de marzo; el Comisionado de Transparencia de Canarias, entre otras, en su Resolución 61/2016, de 31 de marzo; o, en fin, la Comisión de Transparencia de Galicia, en su Resolución 25/2016, de 15 de diciembre).

La postura adoptada por la GAIP fue confirmada judicialmente por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en su Sentencia núm. 1074/2019, de 18 de diciembre.

Sexto.- Sobre la cuestión de fondo de la reclamación que ahora nos ocupa, debemos partir de que el artículo 13 de la LTAIBG 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 este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”*.

En este caso, la solicitud de información pública, referida a un informe emitido por la Secretaría del Ayuntamiento de Vitigudino en relación con un expediente que concluyó con una Resolución de la Alcaldía, debe considerarse, en efecto, información pública, como igualmente lo es el expediente completo al que aquel informe se ha incorporado.

En todo caso, la asunción de la competencia de esta Comisión de Transparencia, para resolver las reclamaciones presentadas por los miembros de las corporaciones locales en materia de derecho de acceso a la información en los términos que ya hemos indicado, no impide que el régimen jurídico que deba ser aplicado sea, en primer lugar, el previsto de forma específica en los artículos 77 de la LRBL y 14 a 16 del ROF. En líneas generales y sin perjuicio de lo que más adelante sea necesario pormenorizar, el desarrollo reglamentario de este régimen recoge las siguientes previsiones:

1.- Las peticiones de acceso a la información se entenderán concedidas por silencio administrativo cuando no sean resueltas expresamente en el término de cinco días, a contar desde la fecha de la solicitud (artículo 14 del ROF).



2.- Los servicios administrativos están obligados a facilitar la información, sin necesidad de que el miembro de la Corporación acredite estar autorizado, en los siguientes casos:

a) Cuando se trate del acceso de los miembros que ostenten delegaciones o responsabilidades de gestión, a la información propia de las mismas.

b) Cuando se trate del acceso de cualquier miembro de la Corporación a la información y documentación correspondiente a los asuntos que hayan de ser tratados por los órganos colegiados de que formen parte, así como a las resoluciones o acuerdos adoptados por cualquier órgano municipal.

c) Cuando se trate del acceso a la información o documentación de la entidad local que sean de libre acceso para los ciudadanos. (artículo 15 del ROF).

3.- La consulta y examen concreto de los expedientes, libros y documentación en general se regirán por las siguientes normas:

a) Podrá realizarse, bien en el archivo general o en la dependencia donde se encuentre, bien mediante la entrega de los documentos o de una copia de los mismos. El libramiento de copias se limitará a los casos de acceso libre de los Concejales a la información y a los casos en que ello sea expresamente autorizado por el Presidente de la Junta de Gobierno (artículo 16.1 a) del ROF).

b) En ningún caso los expedientes, libros o documentación podrán salir de las dependencias y oficinas locales (artículo 16.1 b) del ROF).

c) La consulta de los libros de actas y los libros de resoluciones del Presidente deberá efectuarse en el archivo o en la Secretaría General (artículo 16.1 c) del ROF).

d) El examen de expedientes sometidos a sesión podrá hacerse únicamente en el lugar en que se encuentren de manifiesto a partir de la convocatoria (artículo 16.1 d) del ROF).

4.- Los miembros de la Corporación tienen el deber de guardar reserva en relación con las informaciones que se les faciliten para hacer posible el desarrollo de su función (artículo 16.3 del ROF).

A partir del régimen expuesto, en el caso que nos ocupa, existe una estimación presunta del acceso a la información pública que han solicitado los reclamantes al amparo del artículo 14 del ROF, tras ejercitar su derecho a obtener *“cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función”*.



Aunque la posibilidad de la obtención de copia de la documentación se limita pues a los supuestos de acceso libre de los concejales a la información previstos en el artículo 15 del ROF, y a aquellos supuestos en que así lo autorice el Presidente de la Junta de Gobierno Local para los casos del artículo 14 del ROF, tal y como ya se ha expuesto, el Tribunal Supremo ha puesto de manifiesto que los representantes locales no pueden disfrutar, en ningún caso, de menos garantías que un ciudadano en el momento de ejercer su derecho de acceso a la información, razón por la cual las normas generales expuestas deben cohonestarse ahora con la legislación de transparencia especialmente garantista, de forma tal que nunca aquel ejercicio sea más restrictivo para un concejal que para un ciudadano.

Este principio tiene sus consecuencias en aspectos tales como la obtención de copias o la aplicación de los límites al acceso a la información. En todo caso, la regla general ha de ser favorable a permitir al concejal ejercitar su derecho. El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León ha recordado en sus Sentencias de 17 de abril y 21 de junio de 2018 lo siguiente:

“(...) en caso de duda, la decisión municipal debe ser siempre la de proporcionar un franco acceso a toda la documentación que obre en el consistorio, salvo supuestos excepcionales. Ni siquiera si la oposición realiza una «batería de solicitudes sucesivas» cabe denegar el acceso. El hecho de que no sea interesado en un procedimiento administrativo no impide tomar conocimiento del mismo a un miembro de la corporación municipal. Cabe preguntarse la situación pasiva; ¿en qué perjudica al alcalde y al equipo de gobierno que la oposición tenga acceso a determinados expedientes?; desde luego, no ha sido objeto de sugerencia ninguna circunstancia obstativa. Y finalmente, la afirmación de que tal acceso supone una carga adicional a los funcionarios no sólo debe ser acreditada, sino que perfectamente puede ser solventada permitiendo el acceso a los expedientes sin obtención de copias, por ejemplo”.

Asimismo, el solicitante de la información pública no está obligado a motivar la misma conforme a lo dispuesto en el artículo 17.3 de la LTAIBG, según el cual:

“El solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información. Sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita información y que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución. No obstante, la ausencia de motivación no será por si sola causa de rechazo de la solicitud.”

En el caso de la reclamación presentada por los Concejales del Ayuntamiento de Vitigudino, se da la peculiaridad de que el contenido del informe del que se solicita copia forma parte de una Resolución de la Alcaldía que fue notificada al Grupo



Municipal Socialista el 22 de octubre de 2019. Mediante la parte dispositiva de la Resolución se toma conocimiento del abandono por parte de una Concejala del Grupo Político PSOE del Ayuntamiento al que aquellos pertenecen; se informa a dicha Concejala que pasa a la situación de no adscrita a ningún grupo político; y se ordena que la Resolución sea notificada al Grupo Político PSOE, así como que se dé cuenta al Pleno del abandono del Grupo Político en la primera sesión que se celebre.

Lo anterior nos pone en relación con el artículo 88.6 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, conforme al cual, *“La aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución cuando se incorporen al texto de la misma”*, en relación con el artículo 80.1 de la misma Ley, según el cual, *“Salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes”*.

La Resolución de la Alcaldía a la que se ha hecho referencia no incorpora el texto del Informe de Secretaría de fecha 21 de octubre de 2019, pero sí lo da por “visto” a los efectos de conformar el contenido de aquella, si bien no se señala de forma expresa si la Resolución se adopta conforme a dicho informe o en contra del mismo.

En todo caso, consideramos que esta cuestión es relevante para entender que, puesto que nos encontramos ante un informe cuyo contenido, en su caso, podría haber llegado a ser incorporado como motivación de la Resolución notificada al Grupo político interesado según lo previsto en la Ley, carece de objeto el trámite de traslado para alegaciones a terceros previsto en el artículo 19.3 de la LTAIBG, que, en este caso, serviría para permitir que la Concejala que abandonó el Grupo Socialista pudiera hacer las alegaciones que estimara oportunas en cuanto a la incidencia de la información en sus derechos e intereses. Dicho precepto establece:

“Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación”.

En cualquier caso, la aplicación armonizada a la que se ha hecho referencia del régimen establecido en la LTAIBG por un lado y, por otro lado, del previsto en la LRBRL y en el ROF para los cargos representativos locales en el que no se exige el trámite de alegaciones para terceros; y siendo además el mismo Grupo Municipal Socialista, del que forman parte los reclamantes, interesado en la Resolución que le fue notificada, y en la que se hace referencia expresa al informe de Secretaría que ha sido reclamado, procede que se haga efectivo el acceso a la información solicitada a través

de la petición que ya ha resultado estimada por silencio positivo, mediante la entrega de la oportuna copia.

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, la Comisión de Transparencia de Castilla y León, por unanimidad de sus miembros,

RESUELVE

Primero.- Estimar la reclamación frente a la falta de puesta a disposición de la información pública solicitada por D.XXX, D. XXX y D. XXX, en su condición de Concejales del Ayuntamiento de Vitigudino (Salamanca), ante esta Entidad local.

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, el Ayuntamiento de Vitigudino debe poner a disposición de los reclamantes una copia del informe de Secretaría de fecha 21 de octubre de 2019 que fue incorporado al Expediente del Ayuntamiento 335/2019, el cual concluyó con la Resolución de la Alcaldía notificada al Grupo Político PSOE el 22 de octubre de 2019.

Tercero.- Notificar esta Resolución al D. XXX, D. XXX y D. XXX, como autores de la reclamación y al Ayuntamiento de Vitigudino ante el que se puso la reclamación.

Cuarto.- Una vez realizadas las notificaciones señaladas, publicar la presente Resolución en la página web de esta Comisión, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Esta Resolución es ejecutiva. Frente a la misma, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de León que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN