



## **Resolución 153/2021, de 27 de agosto, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León**

**Asunto: expediente CT-229/2021 / reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por D. XXX, en su condición de Concejal del Ayuntamiento de Hinojosa de Duero (Salamanca), ante esta Entidad Local**

### **I. ANTECEDENTES**

**Primero.-** Con fecha 29 de abril de 2021, D. XXX presentó una solicitud de información pública, en su condición del Concejal, ante el Ayuntamiento de Hinojos de Duero (Salamanca), relativa a lo siguiente:

*“1. Se me facilite acceso todos los meses a:*

*a) Listado de personal trabajador en la Residencia «La Laguna».*

*b) Gastos e ingresos de la misma.*

*2. Información mensual de las personas contratadas por el Ayuntamiento”.*

La solicitud indicada obtuvo respuesta mediante la Resolución de la Alcaldía de Hinojosa de Duero de 6 de mayo de 2021, en los siguientes términos:

*“PRIMERO.- Que el personal contratado para la residencia es el necesario para la atención a los mayores que viene marcado por la legislación vigente. Dándose cuenta de los mismos en sesión plenaria una vez finalizado cada ejercicio presupuestario.*

*No obstante se dará cuenta, previa solicitud, cuando hubiere variaciones importantes, todo lo demás es intentar entorpecer el buen funcionamiento de la Residencia.*



**SEGUNDO.**-*De la relación de gastos e ingresos se le facilitan anualmente, a los cuales tiene acceso, en todo caso, con motivo de la aprobación de la cuenta General de cada ejercicio.*

**TERCERO.**-*El Ayuntamiento procura acogerse a todas las ayudas, subvenciones y programas de empleo que se ponen en marcha por las distintas administraciones públicas, siendo limitadas el resto de las contrataciones. Por lo tanto deberá estar atento a lo publicado en los distintos boletines oficiales.*

**CUARTO.**-*Notificar al interesado que la presente resolución, de acuerdo con lo establecido en el artículo 40 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, pone fin a la vía administrativa, pudiendo interponer contra ella recurso potestativo de reposición en el plazo de un mes o contencioso administrativo en el plazo de dos meses, a partir de la notificación de este acto, ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Salamanca, sin perjuicio de que el interesado pueda interponer cualquier otro que considere pertinente”.*

**Segundo.**- Con fecha 10 de mayo de 2021, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D. XXX, frente a la respuesta obtenida a través del Decreto de la Alcaldía de 6 de mayo de 2021, invocándose al efecto la denegación de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.

**Tercero.**- Una vez recibida esta reclamación, esta Comisión de Transparencia se dirigió al Ayuntamiento de Hinojosa de Duero, poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que nos informase sobre la actuación que había dado lugar a la citada impugnación.

Con fecha 13 de agosto de 2021, se recibió la contestación a la solicitud de informe de la Comisión de Transparencia, que se concretó en la remisión por parte del Ayuntamiento de Hinojosa del contenido de la misma Resolución de la Alcaldía, de 6 de mayo de 2021, con la que se había respondido al solicitante de la información pública.

## 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 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.

No obstante todo lo anterior, también es necesario analizar la competencia de esta Comisión de Transparencia para resolver la reclamación presentada, en tanto que su autor ha actuado en condición de Concejal del Ayuntamiento de Hinojosa de Duero, y que el objeto de su impugnación es la falta de acceso a información solicitada en el ejercicio de tal condición o con ocasión de la misma, después de presentar su solicitud bajo el expreso amparo del artículo 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 Concejal del solicitante de la información pública, hay que tener en cuenta que, con carácter general, el artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LRBRL), establece el derecho de los miembros de las corporaciones locales a obtener del Alcalde o Presidente de la Junta de Gobierno local cuantos antecedentes, datos o



informaciones que 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 miembros de las corporaciones locales tienen reconocido el derecho a obtener cuantos antecedentes, datos e informaciones que 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

podiera 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 coherente 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, impida 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 favorable a la admisión de 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.



**Tercero.-** 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 registrarán 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).

**Cuarto.-** Teniendo como presupuesto el régimen expuesto, 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, lo referido al personal y a los gastos e ingresos de una residencia para personas mayores gestionada por el Ayuntamiento de Hinojosa de Duero debe considerarse, en efecto, información pública.

No obstante lo anterior, por cuanto ahora interesa, debemos distinguir entre los contenidos y documentos que ya obren en poder del Ayuntamiento de Hinojosa de Duero, y aquellos otros contenidos y documentos que se prevé que existirán en un futuro, y que habrían de ser facilitados de forma sucesiva e indefinida. Esta última información, por el momento, no puede considerarse información pública en los términos definidos en el artículo 13 de la LTAIBG, en tanto que se identifica con contenidos o documentos que todavía no están en poder de la Administración y que tampoco han sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones; sin perjuicio de que futuras denegaciones de la información que en su momento existiera necesariamente tendría que dar lugar a la estimación de las reclamaciones análogas que pudieran presentarse.

Con todo, la satisfacción de la solicitud de información pública que ha dado lugar a la presente reclamación pasa por facilitar la plantilla del personal de la residencia “La Laguna” existente en el mes de abril de 2021 en el que se presentó la solicitud, y en los meses posteriores hasta la fecha actual, así como los ingresos y gastos de dicha residencia en los mismos meses.

Esta información puede extraerse de la documentación elaborada o adquirida por el Ayuntamiento de Hinojosa de Duero que expresamente tenga por objeto reflejar aquella y de la que se podrá facilitar la correspondiente copia (por ejemplo, relación de trabajadores, cuentas mensuales, etc.); o de la documentación del mismo tipo que, aunque no esté expresamente destinada a reflejar la información solicitada, permita su obtención y dar cuenta de la misma (por ejemplo, contratos de trabajo, facturación, cuotas



ingresadas, etc.). En relación con esta última documentación, procede señalar que, en su caso, será necesario disociar u ocultar los datos personales de los trabajadores de la Residencia, adicionales a su identificación, que aparezcan en tales documentos y que resulten irrelevantes para el ejercicio de la función del miembro de la Corporación.

Por otra parte, aunque no se ha invocado por el Ayuntamiento de Hinojosa de Duero, cabría señalar que no concurre la causa de inadmisión de la solicitud de información pública prevista en el artículo 18.1.c) de la LTAIGB, referida a las solicitudes *“relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”*.

A tal efecto, el Consejo de Transparencia, ya en su Criterio Interpretativo CI/007/2015, a modo de conclusión, estableció:

*“La aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, deberá adaptarse a los siguientes criterios:*

*a) La decisión de inadmisión a trámite habrá de ser motivada en relación con el caso concreto y hará expresión de las causas materiales y los elementos jurídicos en los que se sustenta.*

*b) La reelaboración supone un nuevo tratamiento de la información y no debe confundirse con otros supuestos, tales como el volumen o la complejidad de la información solicitada, la inclusión de datos personales susceptibles de acceso parcial o de anonimización o el acceso parcial de la información, supuestos estos contemplados en los artículos 20.1, 15.4 y 16 de la Ley 19/2013, que no suponen causas de inadmisión en sí mismos.*

*e) La reelaboración habrá de basarse en elementos objetivables de carácter organizativo, funcional o presupuestario, identificando estos en la correspondiente resolución motivada”*.

Por otro lado, en el mismo Criterio Interpretativo, y a los efectos que aquí nos interesa, se indicaba:

*“Si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como «derecho a la información».*

*Dicho lo anterior, el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una*



*respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada».*

Con todo, en el caso concreto el acceso a la información que ha sido solicitada no exige el tratamiento de documentación diversa y abundante, ni puede resultar difícil de precisar y obtener de forma retrospectiva y por meses.

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 parcialmente** la reclamación frente a la Resolución de 6 de mayo de 2021 de la Alcaldía del Ayuntamiento de Hinojosa de Duero (Salamanca), por la que se dio respuesta a la solicitud de información pública presentada por D. XXX ante el Ayuntamiento de Hinojosa de Duero (Salamanca).

**Segundo.-** Para dar cumplimiento a esta Resolución, el Ayuntamiento de Hinojosa de Duero debe facilitar al reclamante la relación del personal que ha prestado sus servicios en la Residencia de personas mayores “La Laguna” en el mes de abril de 2021, y en los meses posteriores hasta la fecha de la presente Resolución; así como la relación de ingresos y gastos que ha tenido dicha residencia en los mismos meses.

**Tercero.-** Notificar esta Resolución a D. XXX, como autor de la reclamación, y al Ayuntamiento de Hinojosa de Duero ante el que se formuló 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

Tomás Quintana López