



Resolución 239/2021, de 2 de diciembre, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-345/2021 / reclamación frente a la falta de acceso a la información pública solicitada por D.^a XXX y D. XXX ante el Ayuntamiento de Navalmoral de la Sierra (Ávila), en calidad de miembros de la Corporación municipal

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 13 de julio de 2021, D.^a XXX y D. XXX, en su condición de Concejales del Ayuntamiento de Navalmoral de la Sierra (Ávila), presentaron una solicitud de información pública que tenía por objeto:

“1.- Acceso al expediente completo de la Piscina temporada 2021 con todos los contratos que se hayan llevado a cabo, convocatorias para socorristas, taquilleras...etc y publicación de las mismas, modo de selección, etc...”.

2.- Advertirle que las solicitudes de información y acceso a ella que están sin contestar ni facilitar los documentos y que supone un grave atentado contra los derechos de los Concejales, entre otros de los siguientes escritos de registro de entrada: n° 212 de 3/12/2019; n° 20 de 10/2/2020; n° 49 de 27/4/2020; n° 86 de 17/6/2020; n° 168 de 22/9/2020; n° 195 de 20/10/2020; n° 210 de 9/11/2020; n° 228 de 23/11/2020; n° 247 de 18/12/2020; n° 248 de 18/12/2020; n° 20 de 22/1/2021; n° 80 de 23/3/2021; n° 84 de 6/4/2021; n° 100 de 4/5/2021; n° 99 de 4/5/2021; n° 104 de 7/5/2021; n° 141 de 16/6/2021”.

Hasta la fecha, no existe constancia de que la solicitud indicada haya sido resuelta expresamente.

Segundo.- Con fecha 8 de septiembre de 2021, la Comisión de Transparencia recibió una reclamación presentada por D.^a XXX y D. XXX, en su condición de Concejales del Ayuntamiento de Navalmoral (Ávila), al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la



información pública y buen gobierno, frente a la falta de acceso a la información pública indicada en el expositivo anterior.

Tercero.- Recibida la reclamación señalada, con fecha 25 de octubre de 2021, la Comisión de Transparencia se dirigió al Ayuntamiento de Navalmoral de la Sierra, poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que nos informase sobre la actuación que había dado lugar a la citada reclamación en el plazo de 15 días.

La notificación ha de considerarse rechazada a partir del 5 de noviembre de 2021, de conformidad con el artículo 43.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, después de transcurrir el plazo previsto al efecto desde la puesta a disposición de la notificación sin que se hubiera accedido a su contenido. En todo caso, la misma notificación fue recibida en el Ayuntamiento de Navalmoral por correo postal, figurando como fecha de recepción en el correspondiente acuse de recibo el 28 de octubre de 2021.

Sin embargo, el informe solicitado no ha sido recibido en esta Comisión de Transparencia; no obstante lo cual, 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, la Comisión de Transparencia prosigue las actuaciones y procede a adoptar la presente Resolución.

Sin perjuicio de ello, cabe lamentar la resolución de la reclamación sin conocer el criterio del Ayuntamiento de Navalmoral de la Sierra, 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 misma 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.

En consecuencia, esta Comisión es competente para resolver la reclamación antes identificada conforme a lo que igualmente se señala en el siguiente Fundamento de Derecho.

Tercero.- 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 en la condición de Concejales del Ayuntamiento de Navalmoral de la Sierra, 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 una solicitud en la que expresamente se invoca el 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 Concejales de los solicitantes de la información pública, debemos remitirnos al artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 abril,



Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LRBRL) que, con carácter general, 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 de los sujetos solicitantes (cargos representativos locales) 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 en su Fundamento jurídico séptimo, último párrafo, 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”.

Por tanto, el derecho de acceso a la información de los cargos representativos locales 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 sobre 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.

Cuarto.- 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 los expedientes de contratación del personal encargado de la piscina municipal de Naval Moral de la Sierra en la temporada 2021, en efecto, debe considerarse información pública.

Con todo, 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, cabe entender que la solicitud de información pública presentada por los Concejales D.^a XXX y D. XXX para el desarrollo de sus funciones tiene amparo en lo previsto en el artículo 14.1 del ROF, y además, conforme al artículo 14.2 del ROF, dicha solicitud de información debe considerarse concedida por silencio administrativo ante la falta de resolución o acuerdo denegatorio en el término de cinco días, a contar desde la fecha de solicitud; al margen de que, a tenor del artículo 15.c) del ROF, los servicios administrativos locales estarán obligados a facilitar la información, sin necesidad de que los miembros de la Corporación acrediten estar autorizados, entre otros casos, cuando se trate del acceso de los miembros de la Corporación a la información o documentación de la entidad local que sean de libre acceso para los ciudadanos, como también ocurriría en este caso al amparo de la LTAIBG.

Quinto.- El derecho a la protección de datos de carácter personal puede constituir un límite al acceso a la información pública en los términos establecidos en el artículo 15 de la LTAIB.

A tal efecto, hay que tener en cuenta que, en el supuesto objeto de esta reclamación, se ha solicitado información pública en la que necesariamente han de figurar datos personales de quienes fueron contratados por el Ayuntamiento de Navalmoral de la Sierra para realizar los trabajos requeridos en la piscina municipal en la temporada de 2021. En definitiva, la información incluye datos sobre personas físicas identificadas o identificables según la definición de datos personales contenida en el



artículo 4.1 del Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de Protección de Datos).

No obstante, de cara a ponderar el interés público de la divulgación de la información frente a los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, no cabe obviar que los solicitantes son Concejales del Ayuntamiento de Navalmoral de la Sierra, llamados a cumplir las responsabilidades derivadas de su elección por parte de los ciudadanos; y que, aunque en su solicitud no hayan motivado de una forma precisa la misma, cabe presumir que su objeto está relacionado con esas responsabilidades, sin que la obtención de datos personales sea el fin perseguido en exclusiva.

Como ya se ha señalado, las leyes atribuyen a los Concejales la posibilidad de consultar documentación obrante en los archivos municipales en ejercicio de su actividad de control de los órganos de la Corporación. En consecuencia, la cesión de datos, en principio, se encuentra amparada por lo dispuesto en el artículo 8.1 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, según el cual el tratamiento de datos personales se considerará fundado en el cumplimiento de una obligación legal cuando así lo prevea una norma con rango de ley, la cual podrá determinar las condiciones generales del tratamiento y los tipos de datos objeto del mismo, así como las cesiones que procedan como consecuencia del cumplimiento de la obligación legal.

De acuerdo con lo señalado también en el artículo 15 de la LTAIBG, el principio general aquí aplicable debe ser aquel según el cual, cuando se trate de datos no especialmente protegidos, se debe ponderar el perjuicio que supondría para los afectados su revelación y el interés público para la transparencia (en este caso directamente relacionado además con la participación política de los ciudadanos a través de sus representantes), debiendo prevalecer este último, como regla general, cuando se trate de información atinente a la organización, la actividad o el gasto público. Ahora bien, como hemos visto, el artículo 16.3 del ROF impone a los miembros de las corporaciones locales el deber de guardar reserva en relación con las informaciones que se les faciliten para hacer posible el desarrollo de su función; en consecuencia, la utilización de los datos obtenidos se ha de limitar al ejercicio de la función de control prevista en la Ley, sin que sea posible que los Concejales que los han recabado den ningún tipo de publicidad a aquellos, ni los ceda a ningún tercero. En cualquier caso, la normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento de los datos obtenidos (artículo 15.5 de la LTAIBG).



Ahora bien, en el caso aquellos datos personales que puedan aparecer en la información solicitada cuyo conocimiento por los solicitantes sea irrelevante para el ejercicio de su función (por ejemplo, un número de cuenta bancaria o la ubicación exacta de su domicilio), no prima el interés público sobre la protección de aquellos y, por tanto, no se encuentra justificado el acceso a ellos por parte de los cargos electos. En consecuencia tales datos han de ser disociados.

En definitiva, la solicitud de información pública presentada por los ahora reclamantes debe tener favorable acogida, sin que la protección de datos de carácter personal de quienes resulten identificados o identificables pueda constituir, en este supuesto, un límite al acceso a la información, con la única limitación de aquellos datos cuyo conocimiento por los solicitantes sea irrelevante para el ejercicio de su función como miembros de la Corporación local.

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 acceso a una información pública solicitada por D.^a XXX y D. XXX ante el Ayuntamiento de Navalmoral de la Sierra, en su condición de miembros de la Corporación municipal.

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, el Ayuntamiento de Navalmoral de la Sierra debe poner a disposición de D.^a XXX y D. XXX los expedientes de contratación del personal que haya prestado servicios en la piscina municipal de Navalmoral de la Sierra en la temporada 2021, disociando los datos de carácter personal que puedan aparecer en aquellos cuyo conocimiento por los solicitantes sea irrelevante para el ejercicio de su función.

Tercero.- Notificar esta Resolución a D.^a XXX y D. XXX, como autores de la reclamación, y al Ayuntamiento de Navalmoral de la Sierra.

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



COMISIONADO DE TRANSPARENCIA
DE CASTILLA Y LEÓN

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