



## **Resolución 19/2022, de 14 de febrero, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León**

**Asunto: expediente CT-33/2021 / reclamación frente a la falta de acceso a toda la información solicitada por D. XXX, D. XXX y D.<sup>a</sup> XXX al Ayuntamiento de Almarza (Soria), en calidad de miembros de la Corporación municipal**

### **I. ANTECEDENTES**

**Primero.-** Con fecha 30 de junio de 2020 y número 493, tuvo entrada en el Registro del Ayuntamiento de Almarza (Soria) una solicitud de información pública dirigida a esta Entidad Local por D. XXX, D. XXX y D.<sup>a</sup> XXX, en calidad de miembros de la Corporación municipal. El objeto de esta petición se formuló en los siguientes términos:

*“- Copia de original de todas las órdenes de Pago efectuadas desde 01 de Enero de 2020 enviadas a cualquier entidad bancaria con la que trate el Ayuntamiento.*

*- Relación de Órdenes de Pago entregadas y Certificado de la Interventora del Ayuntamiento conforme no existen más Órdenes de Pago que las entregadas a los solicitantes”.*

Con fecha 14 de septiembre de 2020 y número **795**, tuvo entrada en el mismo Registro un segundo escrito en el cual los antes identificados solicitaban al Ayuntamiento indicado la siguiente información:

*“- Copia de todas las Órdenes de Pago efectuadas desde el 1 de enero de 2020, hasta la fecha de la presente y remitidas a cualquiera de las Entidades Bancarias con las que trabaja el Ayuntamiento.*

*- Relación de órdenes de Pago que se entregan, con certificación de la Sra. Interventora del Excmo. Ayuntamiento de Almarza de la no existencia de más Órdenes de Pago de las que figuran en la Relación entregada.*

*- Copia de las facturas pagadas desde mayo.*



- *Copia de los Extractos Bancarios de los movimientos (especificando concepto) de todas las cuentas bancarias con las que trabaja el Ayuntamiento desde el 1 de enero de 2020”.*

**Segundo.-** Previa convocatoria realizada al efecto, el día 1 de octubre de 2020 tuvo lugar en la casa consistorial un acto de consulta de documentación por el Concejal D. XXX.

Según la Diligencia extendida por la Secretaría municipal con esa misma fecha, el acto indicado tuvo el siguiente contenido y desarrollo:

*“Para hacer constar que a las 10:00 h. aproximadamente del día 1 de octubre de 2020, se persona en el Ayuntamiento de Almarza, el Concejal D. XXX (...), y la Sra. Secretaria le dijo que como le había comunicado por correo electrónico el día anterior 30 de septiembre de 2020 al Sr. Concejal, tenía en el Ayuntamiento a su disposición todas las facturas pagadas por el Ayuntamiento de Almarza desde el 1 de enero de 2020 hasta la fecha del último Pleno que habían sido entregadas entre la Sra. alcaldesa y la Sra. Secretaria, y las órdenes de pago correspondientes, así como los extractos de los movimientos bancarios desde el 1 de enero de 2020, hasta la fecha expedidos por los Bancos con los que trabaja el Ayuntamiento de Almarza, Caja Corporación, Caja Rural de Soria, Unicaja Banco, S.A., Y, el Sr. Concejal tuvo la oportunidad de verlos y los examinó. Que la Sra. Secretaria se ofreció a responder al Sr. Concejal si tenía alguna duda o aclaración al respecto, contestando al (sic) Sr. Concejal que quería copia de todas las órdenes de pago efectuadas desde el 1 de enero de 2020 hasta la fecha que había solicitado en escritos de 30 de junio de 2020, R.E. n° 493, y de 14 de septiembre de 2020, R. E. n° 795 y mediante correos electrónicos y le contesté que si quería copia de la documentación cualquiera que fuere que está a su disposición, nunca se le ha negado a ningún concejal, para examinarla en el Ayuntamiento, que otra cosa es que pidan copias, que cualquier documentación que pidan se les entregue que lo pidan por escrito a la Sra. Alcaldesa que es quien tiene que autorizarlo. Asimismo le dije que habíamos hecho una consulta al Servicio de Asistencia Técnica a Municipios de la Diputación Provincial de Soria y nos habían dicho que es poner a disposición la documentación para que lo vean en el Ayuntamiento, pero las copias electrónicas de algunos documentos municipales deben hacerse con cautela pues pueden afectar a otros derechos protegibles. Me contestó que se informaría si es así y me preguntó por el Reglamento Orgánico Municipal”.*

Por su parte, también el mismo día 1 de octubre D. XXX presentó en el Ayuntamiento un escrito donde, entre otros extremos, señala lo que a continuación se indica respecto a la consulta de la documentación solicitada:



*“Que, hoy 01 de Octubre de 2020 (09:15 horas aproximadamente) he ido a recoger las copias de la documentación solicitada el pasado 14 de septiembre de 2020 (Registro de entrada 795). Dichas copias me han sido denegadas, con la única justificación de que lo tiene que aprobar la Alcaldesa.*

*Que, hoy 01 de Octubre de 2020, he solicitado ver la documentación que ayer 30 de septiembre se me dijo por e-mail que estaba a mi disposición en el Ayuntamiento. La documentación que me ha entregado para revisión la Sra. Secretaria-interventora ha sido únicamente los extractos de tres cuentas bancarias. Faltando el conjunto de facturas solicitadas y las órdenes de pago. Este hecho imposibilita la revisión económica de las cuentas de una forma correcta y trazable.*

*Que, hoy 01 de Octubre de 2020, he solicitado verbalmente copia del Reglamento Orgánico Municipal que también me ha sido denegado por la Sra. Secretaria-Interventora del Excmo. Ayuntamiento de Almarza, con la única justificación de que lo tiene que aprobar la Alcaldesa”.*

**Tercero.-** Con fecha 29 de enero de 2021, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D. XXX, D. XXX y D.<sup>a</sup> XXX, en calidad de concejales del Ayuntamiento de Almarza, frente a la falta de obtención de las copias solicitadas *“de los extractos bancarios (prioritarios), del global de las órdenes de pago y de las facturas que no se nos han dado copia (sic)”*. En la reclamación se señala que *“(…) hasta el momento, se nos ha hecho entrega de copias de facturas (desconocemos si de la totalidad) de los períodos comprendidos entre enero y junio y entre septiembre y noviembre. No disponemos de copias de las facturas de julio, agosto y diciembre. Adicionalmente, disponemos de muy pocas órdenes de pago. Si bien se nos ha negado copia de los extractos bancarios y de las órdenes de pago (que nos faltan) mediante diligencia de la Sra. Secretaria Interventora (recibida con fecha 25 de noviembre de 2020) (…)”*.

**Cuarto.-** Una vez recibida la reclamación anterior nos dirigimos al Ayuntamiento de Almarza poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que nos informase sobre la presunta ausencia de respuesta que había dado lugar a la citada impugnación.

Como respuesta a esta solicitud, se ha recibido un Informe de la Alcaldesa en el cual se ha puesto de manifiesto lo que se transcribe a continuación:

*“Primeramente, no se ha vulnerado ningún derecho a la información pública a la que tienen derecho como Concejales del Ayuntamiento de Almarza, puesto que han tenido acceso a toda la información y documentación necesaria para su estudio, análisis y seguimiento, correspondiente a todas las convocatorias plenarias en tiempo y forma.*



*Se les ha hecho entrega de copia de toda la documentación que han requerido.*

*Se les ha dado fotocopia de todos los extractos bancarios, prioritarios y no prioritarios y de todas las facturas.*

*La Secretaria-interventora ha estado a disposición de los Sres. Concejales cuando lo han necesitado, de aportarles cuanta documentación han necesitado, de informarles de cualquier duda que tuvieran, como se acredita en los correos electrónicos que se adjuntan, y ha emitido cuantos informes jurídicos hayan sido necesarios, tanto a petición de los Sres. Concejales, como por mi misma, la Sra. Alcaldesa del Ayuntamiento. A tales efectos se adjuntan copias de los informes de Secretaría entregados a petición de los Sres. Concejales, y de la Sra. Alcaldesa del Ayuntamiento de Almarza.*

*La Cuenta General de 2020 a la que se refiere en su escrito, tengo que informarle que fue aprobada en sesión plenaria de 19 de febrero de 2021, que los Sres. Concejales tuvieron toda la información necesaria para aprobarla y que la Secretaría emitió un informe. Se adjuntan acuerdos plenarios, tanto de la aprobación de la cuenta general presupuesto 2020, como de otros temas tratados en Pleno sobre el derecho a la información de los Sres. Concejales.*

*Por tanto ha habido total transparencia y han tenido total acceso a la información necesaria para ejercer sus derechos como Concejales.*

*En segundo lugar, debo decir que este Ayuntamiento se encuentra en proceso de adaptación a las nuevas tecnologías y gestión telemáticos, para poder gestionar los expedientes telemáticamente, pero he de decir que se trata de un Ayuntamiento pequeño donde escasean tanto los medios personales como materiales, y, en especial, en un tiempo tan extraordinario como en el que nos encontramos, en el que la situación sanitaria provocada por la pandemia se ha visto reflejado en este Ayuntamiento con la minoración de personal trabajando de forma presencial, con bajas médicas, etc., me consta que incluso municipios mayores que el nuestro, incluso la propia Diputación Provincial de Soria, todavía no han podido adaptarse a la administración electrónica pero tengo que dejar claro que mi predisposición como Alcaldesa es ir adaptando a este Ayuntamiento a la administración electrónica y tramitación telemática”.*

A este informe se ha adjuntado diversa documentación, entre la que se considera más relevante a los efectos de adoptar la presente Resolución la siguiente:

- Informe de 17 de noviembre de 2020, firmado por la Alcaldesa y la Secretaria municipal y dirigido a los concejales solicitantes de la información, donde se señala lo que a continuación se transcribe:



*“... les comunico a los Sres. Concejales que se les ha hecho entrega de todas las facturas registradas durante el año 2020 hasta el último pleno celebrado, así mismo han tenido a su disposición los extractos bancarios de todos los bancos con los que trabaja el Ayuntamiento de Almarza a su disposición, para su consulta y su cotejo. Tal y como consta en el informe de secretaria adjunto.*

*En contestación al primer punto de su escrito, les tengo que comunicar que les adjuntamos el listado de las facturas correspondientes a contratos menores de obras, suministros y servicios.*

*En contestación al segundo punto de su escrito, les tengo que comunicar que según certificado adjunto de la Secretaria Interventora, en este Ayuntamiento no se ha pagado ninguna factura de contratos menores de obras, suministros y servicios mediante el sistema de anticipos de caja”.*

- Acta de la sesión ordinaria celebrada por el Pleno del Ayuntamiento con fecha 26 de noviembre de 2020. A los efectos que aquí interesan, en el punto segundo “Correspondencia”, apartado 9.º, se señala lo siguiente:

*“9.º Escritos presentados por el Concejel D. XXX (XXX.):*

*R.E. n.º 857 de 1 de octubre de 2020, en relación con el acceso a la información de los Concejales, y a la documentación del Ayuntamiento, incluido entrega de copias sin necesidad de autorización: Copia de las órdenes de pago desde el 1 de enero de 2020, copia de las facturas pagadas, certificación del interventor y copia de los extractos bancarios, considerada fundamental para aprobar la Cuenta General ejercicio 2020. Y que se le ha dado contestación en escrito R.S. n.º 493 de 25 de noviembre de 2020.*

*La Sra. Alcaldesa, D.ª XXX, dice a los Sres. Concejales que anteriormente por parte de la Sra. Secretaria y Sra. Alcaldesa se les ha dado copia de las facturas desde enero hasta agosto y le les ha dado esta vez copia de las facturas pagadas en septiembre, octubre y noviembre. Y, asimismo, en presencia de la Sra. Secretaria pudieron examinar y cotejar los extractos bancarios de todos los bancos con los que trabaja el Ayuntamiento de Almarza y están a su disposición para su consulta hasta la fecha actual”.*

- Acta de la sesión ordinaria celebrada por el Pleno del Ayuntamiento con fecha 29 de diciembre de 2020. A los efectos que aquí interesan, en el punto segundo “Correspondencia”, apartado 1.º, se señala lo siguiente:

*“1º La Sra. Alcaldesa dice que hay un escrito enviado por el Servicio de Asistencia Técnica a Municipios de la Excma. Diputación Provincial de Soria de 18 de diciembre de 2020, que solicitaron los Sres. Concejales D. XXX y D. XXX a la Diputación Provincial de Soria, del cual he tenido copia que me ha remitido a*



*mí también. En ningún momento se ha dicho que el Ayuntamiento deba/pueda denegar copia de las órdenes de pago y de los extractos bancarios a sus concejales (Artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local). Se da lectura al escrito que dice:*

*«La obtención de copia individual de estos documentos singulares (uno para cada pago) no debe entorpecer/retrasar los servicios administrativos municipales, y en Almarza el reducido personal administrativo tiene que realizar el registro contable de todo gasto/ingreso, y emparejar todos los documentos generados, los que Udes. piden y otros más también importantes como aprobación, reconocimiento del gasto, factura, justificante de pago...) para el propio archivo y justificación, no llegando a veces a esto básico.*

*Lo ideal sería que electrónicamente se pudiera tener acceso a estos documentos, con posibilidad de descarga de copia, pero mientras esto se siga haciéndose de forma manual y con los documentos en múltiples formatos (En papel, en libreta, en electrónico diversos) se considera que teniendo acceso a las órdenes de pago y copia del listado de movimientos bancarios (con ampliación de información a lo que específicamente se demande), el derecho a la información está satisfecho.*

*¿Se puede/debe hacer de manera más plena dando copia electrónica de todo? Sí, esto sería lo óptimo y a lo que debe ir dirigida la modernización municipal, pero depende de los medios personales y técnicos de cada Ayuntamiento».*

*La Sra. Alcaldesa, Doña XXX, dice que es lo mismo que les hemos venido diciendo a Uds. Uds. han tenido copia de todas las facturas de todo el año, porque yo misma como Alcaldesa y la Sra. Secretaria se las hemos entregado a Uds. y al resto de Concejales y Uds. han tenido acceso a la libreta en el despacho, con lo cual Uds. me han trasladado que la han examinado, el acceso a la documentación sí se les tiene que facilitar a Uds., Uds. han tenido acceso a eso”.*

## **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.

La disposición adicional cuarta de la misma Ley 19/2013, de 9 de diciembre, 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, de 1 de octubre, 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.

**Segundo.-** Como cuestión previa al análisis de la actuación impugnada, es necesario analizar la competencia de esta Comisión de Transparencia para resolver la reclamación presentada, considerando que sus autores son concejales del Ayuntamiento de Almarza y que el objeto de su impugnación es la falta de acceso a una información solicitada por estos en el ejercicio de tal condición a aquella Entidad Local.

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 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 Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (en adelante, ROF).



Por tanto, 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. 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, reguladora 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 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 cuente 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, deba ejercer este derecho como ciudadano y despojarse para ello de su condición de representante político electo. 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 unió a otros organismos de garantía de la transparencia al 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.

**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 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 LRBRL y 14 a 16 del ROF, resultando también aplicables en Castilla y León las previsiones recogidas en la Sección 2.ª del Capítulo II de la Ley 7/2018, de 14 de diciembre, por la que se regula la Conferencia de Titulares de Alcaldías y Presidencias de

Diputación, el estatuto de los miembros de las entidades locales y la información en los Plenos.

Entre otras 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 (artículos 12.1 de la Ley 7/2018, de 14 de diciembre, y 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:

(...)

c) Cuando se trate del acceso a la información o documentación de la entidad local que sea de libre acceso para los ciudadanos (artículos 12.2 de la Ley 7/2018, de 14 de diciembre, y 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 estos. 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 (artículos 13 y 14 de la Ley 7/2018, de 14 de diciembre, así como 16.1 a) del ROF).

(...)"

Ahora bien, tal y como se ha expuesto con anterioridad, 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 de forma tal que nunca aquel ejercicio sea más restrictivo para un concejal que para un ciudadano. Este principio puede tener 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”.*

**Cuarto.-** Las solicitudes de información que fueron presentadas inicialmente por los reclamantes con fechas 30 de junio y 14 de septiembre de 2020 deben entenderse estimadas presuntamente de conformidad con lo dispuesto en los artículos 12.1 de la Ley 7/2018, de 14 de diciembre, y 14.1 del ROF. Es cierto que, con posterioridad y como se describe en los antecedentes de la presente Resolución, aquellos accedieron a una parte de la información pedida (facturas abonadas por el Ayuntamiento en 2020) en la forma por ellos solicitada, es decir, a través de la obtención de una copia de los documentos donde se contenía aquella. Sin embargo, en la medida en que los reclamantes se dirigieron a esta Comisión señalando que otra parte de la información (órdenes de pago expedida y extractos de las cuentas bancarias) no había sido proporcionada por el Ayuntamiento de Almarza de la forma por ellos requerida, se puede considerar que el objeto de su reclamación es una resolución presunta cuyo contenido era el reconocimiento del derecho del miembro de la Entidad local a acceder a toda la información pedida mediante la obtención de una copia de la documentación donde constaba esta.

Con carácter general, en aquellos supuestos en los que el interesado ha obtenido por silencio administrativo el reconocimiento de una prestación pública, algo que materialmente debe producir o entregar la Administración, el acto presunto, desde un punto de vista práctico, puede adolecer de falta de virtualidad o de efectividad, puesto que a pesar de que se haya producido el silencio positivo, la persona solicitante sigue sin ver satisfecho el objeto de su solicitud (en este caso, la obtención del acceso a la información pedida a través de la obtención de una copia de los documentos pedidos).



En este sentido y siguiendo lo afirmado al respecto en el Criterio Interpretativo de la GAIP, de 7 de enero de 2016, sobre reclamación en caso de silencio administrativo, la previsión del legislador de crear organismos de garantía en materia de acceso a la información pública que se ofrecen como alternativa a la vía jurisdiccional, es significativa de la voluntad de facilitar a todos los ciudadanos la tutela y garantía del derecho de acceso a la información, en todos aquellos casos en los que este no se vea satisfecho, bien por verse desestimado el mismo expresa o presuntamente al margen de lo dispuesto en la normativa aplicable; bien por no verse materializado efectivamente mediante el acceso solicitado como consecuencia de una mala praxis de la Administración al no cumplir con su obligación de resolver, cuando el silencio sea positivo.

En consecuencia, puesto que los artículos 24 de la LTAIBG y 8 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, reconocen expresamente la posibilidad de interponer ante esta Comisión de Transparencia reclamaciones frente a resoluciones presuntas en materia de acceso a la información pública, resulta coherente con la letra y con el espíritu de estas leyes que, dentro de estas reclamaciones presuntas impugnables, se incluyan también las estimatorias. Lo contrario implicaría que en estos casos se “beneficiara” la actuación incorrecta de la Administración consistente en no resolver lo procedente en el plazo establecido para ello, con la frustración del legítimo derecho de los ciudadanos a solicitar la tutela de este órgano de garantía del derecho de acceso a la información pública.

En cuanto al plazo para interponer reclamaciones frente a resoluciones presuntas, este, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24.2 de la LTAIBG, es, en principio, de un mes a contar desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo. No obstante, con carácter general, respecto al plazo para reclamar frente a las estimaciones presuntas de solicitudes de acceso a la información pública, se debe poner de manifiesto el criterio manifestado por el CTBG en su Criterio Interpretativo CI/001/2016, de 17 de febrero de 2016, donde, partiendo de la jurisprudencia fijada por el Tribunal Constitucional acerca de los plazos para recurrir el silencio administrativo negativo y de las previsiones de la LPAC, relativas a la interposición de los recursos de alzada y de reposición, se concluye lo siguiente:

*“(...) la presentación de una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno frente a la desestimación de una solicitud de acceso a la información por silencio no estará sujeta a plazo”.*

Por tanto, por los mismos motivos, consideramos que tampoco se encuentra sujeta a plazo la presentación de reclamaciones formuladas frente a las estimaciones presuntas de solicitudes de acceso a información pública que no se hayan materializado, como ocurría en este caso en el momento en el que fue presentado el escrito de reclamación inicial.



**Quinto.-** En cuanto a la cuestión de fondo de la reclamación formulada, hay que 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 el supuesto aquí planteado no cabe duda de que tres de los contenidos solicitados por los reclamantes constituyen también información pública en el sentido dispuesto en el citado artículo 13 de la LTAIBG: facturas abonadas en 2020 por el Ayuntamiento; órdenes de pago expedidas correspondientes al mismo ejercicio; y extractos de las cuentas en entidades financieras de las que el Ayuntamiento sea titular correspondientes a esa anualidad.

En este sentido, respecto a los extractos de las cuentas bancarias municipales, son ya varias las Resoluciones adoptadas por esta Comisión de Transparencia en las cuales se ha puesto de manifiesto el derecho de cualquier ciudadano a conocer la información sobre las cuentas en entidades financieras cuya titularidad corresponde a una Administración pública (entre otras, Resolución 166/2019, de 5 de noviembre, expte. CT0312/2018; Resolución 115/2020, de 29 de mayo, expte. CT-63/2019; y Resolución 193/2020, de 16 de octubre, expte. CT-29/2020). Con más motivo, si cabe, este derecho ha de ser reconocido a los representantes de los ciudadanos respecto de las cuentas de las Corporaciones para las que han sido elegidos por estos.

En el mismo caso nos encontramos en relación con documentación de carácter contable (como son las facturas y las órdenes de pago), puesto que esta contiene datos de naturaleza económica que no se encuentran especialmente protegidos, prevaleciendo en estos casos el interés público en la divulgación de la información para que esta sea conocida por cualquier ciudadano, en la medida en que esta divulgación puede servir de control de la gestión de los recursos públicos. Así se viene manteniendo por órganos de garantía de la transparencia como el CTBG, en la Resolución 0179/2016, de 14 de diciembre); la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información pública de Cataluña (GAIP), en su Resolución de 13 de octubre de 2016; o esta Comisión de Transparencia de Castilla y León, en sus Resoluciones 127/2018, de 22 de junio (expte. CT- 0078/2018), 50/2020, de 7 de abril (CT-140/2019) y 7/2022, de 24 de enero. En todos estos supuestos se reconoció el derecho del solicitante en cada caso al acceso a una información contable de un Ayuntamiento.

Si el control de la gestión de los recursos públicos de un Ayuntamiento justifica que cualquier ciudadano pueda acceder a este tipo de información, con más motivo se da esta justificación cuando quien pide conocer esta es un representante electo y, como tal, miembro de la Corporación municipal.



Por el contrario, no constituye información pública el “certificado” solicitado a la Secretaría Interventora municipal en las dos peticiones de información referidas en el expositivo primero de los antecedentes, puesto que las certificaciones no se encuentran incluidas dentro del concepto de “información pública” definido en el citado artículo 13 de la LTAIBG. En este sentido, una certificación se define como un *“acto jurídico por el que un funcionario público, o bien transcribe (en su totalidad o parcialmente) un documento que obra en un registro o archivo público, declarando su conformidad con el original, o bien da fe de que un hecho consta documentalmente en los susodichos archivos o registros”* (segunda acepción del término certificación del Diccionario del Español Jurídico editado conjuntamente por la Real Academia Española y por el Consejo General del Poder Judicial, abril 2016); en consecuencia, se trata de documentos no existentes y nuevos que deben ser elaborados de forma específica para atender la petición de su emisión.

Así se ha mantenido también por el CTBG al señalar expresamente en su Resolución de 6 de marzo de 2017 (expte. RT/0011/2017) lo siguiente:

*“... la Ley de transparencia no ampara solicitudes de información dirigidas a obtener certificaciones o cédulas, como sería el caso que nos ocupa, puesto que las mismas tienen la consideración de actos futuros en el sentido de que deben producirse como consecuencia de la petición que se formule”.*

En el mismo sentido se ha pronunciado esta Comisión de Transparencia, entre otras, en sus Resoluciones 2/2020, de 29 de enero (expte. CT-315/2019); 4/2020, de 29 de enero (expte. CT-336/2019); 208/2021, de 15 de octubre (expte. CT-321/2021); o 6/2022, de 4 de enero (CT-445/2021).

**Sexto.-** Ahora bien, lo cierto es que el Ayuntamiento de Almarza ni ha negado el carácter de información pública de los tres contenidos que hemos indicado en el expositivo anterior, ni el acceso a estos por los concejales solicitantes. De hecho, a la vista de la información proporcionada por aquel Ayuntamiento a esta Comisión y como han reconocido incluso los propios reclamantes, a una parte de la información pedida se ha accedido de la forma concreta solicitada por aquellos, es decir mediante la obtención de copias. Se trata, en concreto, de las facturas abonadas por el Ayuntamiento en 2020, cuya remisión a los solicitantes se puede considerar acreditada a la vista lo expuesto en los antecedentes de la presente Resolución y de la documentación obrante en el expediente.

No ocurre lo mismo en relación con las órdenes de pago expedidas durante el mismo ejercicio, ni, de forma más evidente, respecto a los extractos de las cuentas bancarias del Ayuntamiento de Almarza en las entidades financieras identificadas en la



Diligencia de la Secretaria municipal de fecha 1 de octubre de 2020, referida en el expositivo segundo de los antecedentes.

Aquí debemos recordar que, como ya se ha expuesto, el derecho a obtener copias por los cargos representativos locales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 del ROF, se limita a los supuestos de acceso directo previstos en el mismo Reglamento y a aquellos en que sea expresamente autorizado por el Presidente. Los supuestos de acceso directo a la documentación municipal se recogen en el art. 15 del ROF y entre ellos se encuentra el caso de que se trate de un acceso a la información y documentación permitido libremente a los ciudadanos.

En el supuesto aquí planteado, en principio no existe ninguna objeción a que un concejal pueda acceder a los documentos solicitados y obtener una copia de ellos, en los términos antes señalados, considerando que se trata de información a la que tiene derecho a acceder cualquier ciudadano, como ya ha indicado esta Comisión de Transparencia en varias Resoluciones antes citadas.

Para fundamentar la posición contraria a este acceso mediante la obtención de copias, en la sesión plenaria celebrada con fecha 29 de diciembre de 2020 la Alcaldesa del Ayuntamiento de Almarza se hizo eco de un informe emitido por el Servicio de Asistencia Técnica a Municipios de la Diputación de Soria, cuya copia obra también en esta Comisión de Transparencia, donde se señala la posibilidad de que proporcionar una copia de la documentación solicitada (en concreto, de las órdenes de pago) podría “*entorpecer/retrasar los servicios administrativos municipales*”. Esta alegación se puede reconducir a la posible concurrencia de la causa de inadmisión de las solicitudes de información pública “*que tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley*” (artículo 18.1. d] de la LTAIBG).

En relación con el posible carácter abusivo de la petición de información que ha dado lugar a la presente reclamación, debemos indicar que en el Criterio Interpretativo CI/003/2016, de 14 de julio, emitido por el CTBG se señaló lo siguiente a los efectos que aquí nos interesan:

*“(...) una solicitud puede entenderse abusiva cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:*

*- Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es «Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales de ejercicio de un derecho».*

*- Cuando, de ser atendida, requiera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información,*



*impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.*

- *Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.*
- *Cuando sea contraria a las normas, las costumbre o la buena fe. (...)”.*

En este Criterio Interpretativo del CTBG se enunciaron las siguientes conclusiones:

*“a) La LTAIBG permite invocar los conceptos de solicitud repetitiva o abusiva para calificar una determinada solicitud de acceso a la información.*

*b) Las Administraciones y Entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley deben tener en cuenta que las causas de inadmisión deben aplicarse de manera restrictiva y, cuando sean aplicables, habrán de expresar los motivos que lo justifiquen.*

*c) En todo caso, la concurrencia de las causas de inadmisión a que se refiere este criterio interpretativo requiere en ambos casos la concurrencia de dos requisitos. En el caso de la solicitud abusiva, ésta debe no solo ser cualitativamente abusiva sino además no estar justificada con la finalidad de la Ley.*

*d) Las Administraciones y Entidades Públicas obligadas por la LTAIBG que apliquen las causas de inadmisión a que se refiere este criterio deben hacerlo de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos, y así deben justificarlo convenientemente”.*

Como ya se ha indicado por esta Comisión de Transparencia en anteriores ocasiones (entre otras, Resolución 160/2018, de 30 de agosto, adoptada en el expediente CT-0140/2018 y Resolución 191/2019, de 17 de diciembre, adoptada en el expediente CT-0296/2018), el CTBG (resoluciones R/0279/2015, de 30 de octubre de 2015, y R/0431/2015, de 16 de febrero de 2016) ha interpretado esta causa concreta de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública en el siguiente sentido:

*“Este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud podría entenderse como abusiva si el reclamante la repite en el tiempo sin verdaderas posibilidades de prosperar, debido a que conoce de antemano el sentido de la Resolución que la Administración va a tomar. También podría entenderse como abusiva aquella petición realizada de mala fe, cuya única intención es colapsar los servicios abusiva una petición de información cuyo contenido ya se encuentre previamente en poder del reclamante. Se entiende también que una solicitud es abusiva cuando, atendiendo al caso concreto, puede considerarse que supone un uso manifiestamente injustificado, inapropiado o incorrecto del derecho de acceso a*



*la información pública. A tal efecto, se tomará en consideración la concurrencia de las siguientes circunstancias: 1.º La solicitud se puede calificar como manifiestamente repetitiva. 2.º La solicitud persigue claramente causar un perjuicio o alteración al órgano o entidad al que se dirige. 3.º Existe desproporción entre la relevancia de la información solicitada a los efectos de proporcionar transparencia a la actividad pública y el tiempo y los recursos necesarios para obtenerla”.*

Con carácter general, el Tribunal Supremo, entre otras en sus Sentencias núm. 1547/2017, de 16 de octubre, núm. 1768/2019, de 16 de diciembre y núm. 306/2020, de 3 de marzo, ha mantenido que todas las limitaciones al derecho de acceso a la información pública han de ser objeto de una interpretación “estricta, cuando no restrictiva”.

Pues bien, en el supuesto que ha dado lugar a la presente reclamación, esta Comisión de Transparencia no considera que, en principio, concurra la circunstancia de que la solicitud de información pública presentada sea abusiva en los términos antes descritos, puesto que no se ha justificado suficientemente por el Ayuntamiento este carácter abusivo con referencia, por ejemplo, a la cantidad de documentos cuya copia se solicita o a las dificultades para su localización y copia.

En cualquier caso, en el momento de poder calificar esta petición como abusiva se ha de tener en cuenta, de forma muy especial, que sus autores son representantes locales, cuya elección por los vecinos justifica que sean titulares de un derecho privilegiado de acceso a la información.

En definitiva, procede reconocer el derecho de los concejales solicitantes a obtener una copia de los documentos antes señalados, sin que se hayan constatado las circunstancias necesarias para que la petición realizada por aquellos pueda ser considerada como abusiva, teniendo en cuenta, de forma singular, el derecho privilegiado de acceso a la información del que son titulares aquellos en su condición de cargos representativos electos.

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 falta de acceso a toda la información pública solicitada al Ayuntamiento de Almarza por D. XXX, D. XXX y D.ª XXX, en calidad de miembros de la Corporación municipal.



**Segundo.-** Para dar cumplimiento a esta Resolución, se debe proporcionar a los concejales solicitantes una copia de los extractos de movimientos en 2020 de las cuentas bancarias del Ayuntamiento de Almarza en entidades financieras, así como de las órdenes de pago expedidas por esta Entidad Local en el mismo ejercicio.

**Tercero.-** Notificar esta Resolución a DXXX, D. XXX y D.<sup>a</sup> XXX, como autores de la reclamación, y al Ayuntamiento de Almarza.

**Cuarta.-** 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