



Resolución 137/2022, de 2 de agosto, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-26/2021 / reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por D. XXX, en representación de D. XXX, ante el Ayuntamiento de Castellanos de Zapardiel (Ávila)

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 11 de diciembre de 2020, tuvo entrada en el Registro del Ayuntamiento de Castellanos de Zapardiel (Ávila) una solicitud de información pública dirigida por D. XXX a esta Entidad local, en calidad de miembro de la Corporación municipal. El objeto de esta petición se formuló en los siguientes términos:

“Copia de todo el expediente relativo a la construcción de dicha nave en el año 2015”.

La nave a la que se refería la petición se encuentra localizada en el XXX, parcela XXX.

Esta petición obtuvo como respuesta una carta del Secretario municipal en la que se expresaba que por Decreto de Alcaldía, de 15 de diciembre de 2020, se había acordado informar al solicitante de la imposibilidad de entrega de la documentación señalada, tomando como base de tal decisión lo dispuesto en el artículo 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. Se añadía asimismo: *“podrá solicitar por escrito el día en horario de oficina, que quiera ver el expediente y la documentación solicitada”.*

Segundo.- Con fecha 26 de enero de 2021, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D. XXX, en representación de D. XXX, frente a la denegación de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.



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

Con fecha 4 de mayo de 2021, se recibió la contestación del Ayuntamiento de Castellanos de Zapardiel a nuestra solicitud de informe. En ella se indicaba que *“este Ayuntamiento nunca le ha negado al Concejel del Grupo Municipal Socialista la documentación necesaria para el ejercicio de sus funciones”*. Se acompañaba asimismo documentación relativa al Anexo VII del Estudio de Gestión de Residuos relativo al Almacén Agrícola sito en el XXX, parcela XXX.

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 su autor es miembro de una Corporación local y que el objeto de su impugnación es la falta de acceso a una información solicitada por este en el ejercicio de tal condición.

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 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). 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.

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.



Este criterio relativo a la legitimación de los cargos locales a presentar la reclamación prevista en la LTAIBG ante los correspondientes organismos de garantía de la transparencia que venía manteniendo esta Comisión de Transparencia ha sido confirmado expresamente por el Tribunal Supremo en su Sentencia núm. 312/2022, de 10 de marzo (rec. 3382/2020), donde se señala que “(...) *el hecho de que en la normativa de régimen local exista una regulación específica, en el plano sustantivo y procedimental, del derecho de acceso a la información por parte de los miembros de la Corporación en modo alguno excluye que (...) contra la resolución que deniegue en todo o en parte el acceso a la información el interesado pueda formular la reclamación que se regula en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (...)*” (fundamento de derecho cuarto).

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. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo 312/2022, de 10 de marzo, recoge expresamente, también en su fundamento de derecho cuarto, que “(...) *la normativa de régimen local contiene una regulación que desarrolla el derecho de acceso a la información en dicho ámbito por parte de los miembros de la corporación local. Lo que, a efectos de lo establecido en la citada disposición adicional primera.2 de la Ley 19/2013, significa que dicho régimen específico habrá de ser aplicado con carácter preferente a la regulación de la Ley de Transparencia, siendo esta de aplicación supletoria (...)*”.

Entre otras y sin perjuicio de lo que más adelante sea necesario pormenorizar, la normativa aplicable de régimen local establece al respecto 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 coheretarse 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 cargo representativo local 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”.



Tercero.- La reclamación ha sido presentada por quien se encuentra legitimado para ello, puesto que ha quedado acreditada la representación que ostenta D. XXX de D. XXX, Concejal del Ayuntamiento de Castellanos de Zapardiel y autor de la solicitud de información referida en el expositivo primero de los antecedentes.

Cuarto.- Puesto que consta que la solicitud presentada por el miembro de la Corporación municipal antes identificado ha sido resuelta expresamente por el Ayuntamiento de Castellanos de Zapardiel (Ávila) en sentido negativo, el objeto de la presente reclamación es una decisión expresa que tiene como contenido la denegación del derecho del miembro de la Entidad local a acceder a la información pública pedida en los términos que constan en ella.

La reclamación ha sido presentada dentro del plazo establecido para ello, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 de la LTAIBG, según el cual:

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

En efecto, en este caso y desde el punto de vista formal, la respuesta dada por el Alcalde del Ayuntamiento de Castellanos de Zapardiel, mediante escrito fechado el día 15 de diciembre de 2020, aunque no consta cuando fue notificado al interesado, no puede considerarse una resolución en sentido estricto, puesto que no responde al contenido exigido en el artículo 88 de la LPAC, al menos por cuanto se omiten los recursos que procederían contra la misma, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentar y plazo para interponerlos, incluyendo la reclamación ante esta Comisión que está prevista al efecto.

Por ello, aunque la reclamación fue presentada el 26 de enero de 2021 ante esta Comisión y, previsiblemente, después de haber transcurrido el plazo de un mes desde la fecha en la que se produjo la notificación del escrito al que se ha hecho referencia (que no nos consta), resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 40.3 de la LPAC respecto a los efectos de las notificaciones defectuosas. En consecuencia, debido a la notificación defectuosa de la decisión adoptada, esta solo surtió efectos a partir de la presentación de la reclamación ante esta Comisión de Transparencia y no se puede considerar que el escrito de impugnación fuera presentado fuera del plazo establecido para ello.

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”.*



Procede señalar además que, en el ámbito urbanístico, existe un reconocimiento legal de la acción pública (artículos 62 del Real Decreto Legislativo 7/2005, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, y 150 de 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León) que exigiría reconocer el derecho a acceder a documentos integrantes de expedientes de licencias urbanísticas. En este sentido, el reconocimiento de la acción pública en un concreto ámbito material alcanza al acceso a la información contenida en un expediente administrativo referido a ese ámbito, tal y como ha reconocido expresamente el Tribunal Supremo, entre otras, en sus sentencias de 11 de octubre de 1994 y 12 de abril de 2012) al señalar lo siguiente:

“... hay que admitir que si se reconoce a la totalidad de los ciudadanos la acción pública para exigir el cumplimiento de la legalidad en dichas materias sin exigirles legitimación alguna, no puede privárseles de los medios necesarios, como es el acceso a la información, aunque no promuevan ni se personen en el procedimiento, ya que de lo contrario se desvirtúa su finalidad”.

En todo caso, incluso sin acudir a la virtualidad de la acción pública, se puede afirmar que la denegación de la información solicitada que ha sido impugnada no tiene amparo en la normativa específica reguladora del acceso a la información pública y, menos aún, en la aplicable al derecho a la información de los cargos representativos locales.

En consecuencia, la copia del expediente administrativo relativo a la construcción de una nave tiene a todas luces la condición de información pública en los términos señalados. Sin perjuicio de todo lo anterior, el acceso a los documentos que integran aquel expediente debe realizarse previa disociación u ocultamiento de aquellos datos personales (de personas físicas) que, en su caso, aparezcan en aquellos, cuando el conocimiento de estos resulte irrelevante para el ejercicio de la función del miembro de la Corporación que ha solicitado la información.

Llegados a este punto, debemos hacer referencia a que junto con la información remitida por el Ayuntamiento de Castellanos de Zapardiel a esta Comisión de Transparencia y como parte de la documentación adjuntada, se incorpora una copia de una parte de la información pública solicitada. Sin embargo, tampoco consta que esta copia haya sido facilitada al reclamante, en atención a su petición de fecha 11 de diciembre de 2020, siendo esta falta de acceso a la información la que ha dado lugar a esta reclamación. En consecuencia, a estos efectos, no se pueda entender cumplida la obligación del Ayuntamiento de proporcionar la información solicitada.



Sexto.- En cuanto a la materialización del acceso a la información solicitada, en la petición presentada se hace referencia expresa a la obtención de una copia de las actuaciones integrantes del expediente en cuestión.

En cuanto al derecho a obtener copias por los cargos representativos locales, ya hemos señalado que el artículo 16 del ROF lo limita a los supuestos de acceso directo del artículo del 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, ya hemos señalado también que se trata de una información a la que podría acceder cualquier ciudadano, motivo por el cual nada impide que se proporcionen al Concejal solicitante las copias pedidas por este, de la forma ordinaria en la que se remita información a los miembros de la Corporación municipal.

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 denegación de una solicitud de información pública presentada por D. XXX, en representación de D. XXX, ante el Ayuntamiento de Castellanos de Zapardiel.

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución el Ayuntamiento debe facilitar a D. XXX, en su condición de miembro de la corporación municipal, una copia de los documentos que integren el expediente de construcción de la nave localizada en el XXX parcela XXX, previa disociación de los datos personales que, en su caso, aparezcan en aquellos, cuando el conocimiento de estos resulte irrelevante para el ejercicio de la función del miembro de la Corporación que ha solicitado la información

Tercero.- Notificar esta Resolución al representante del autor de la reclamación y al Ayuntamiento de Castellanos de Zapardiel.

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.



COMISIONADO DE TRANSPARENCIA
DE CASTILLA Y LEÓN

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