



Resolución 141/2022, de 2 de agosto, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-111/2022 / reclamación frente a la falta de acceso a una información pública solicitada por D. XXX, en su condición de Concejal del Ayuntamiento de Benavente (Zamora), ante esta Entidad Local

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 9 de diciembre de 2021, D. XXX, en su condición de Concejal del Ayuntamiento de Benavente (Zamora), presentó una solicitud de información pública dirigida a esta Entidad Local. El “solicito” del escrito de solicitud de información se refería a lo siguiente:

“1. COPIA DE LOS CUADRANTES de todos los SERVICIOS EFECTIVAMENTE REALIZADOS por los efectivos del Parque de Bomberos de Benavente, durante el año 2020 y 2021, hasta el día de la fecha.

2. COPIA de PARTES DE NOVEDADES DE LA POLICÍA LOCAL o, en su defecto, la información recogida en los mismos, durante el año 2020 y 2021, hasta el día de la fecha, donde se reflejen las fechas e incidencias sobre los comúnmente llamados «botellones», que se hayan producido, a los que ha acudido o tenido conocimiento la Policía Local (excluyendo cualquier mención o dato personal recogido en los mismos)”.

Segundo.- Con fecha 31 de marzo de 2022, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D. XXX, en calidad de Concejal del Ayuntamiento de Benavente, frente a la falta de acceso a la información pública indicada en el expositivo anterior y, en concreto, respecto a lo siguiente:

“COPIA de PARTES DE NOVEDADES DE LA POLICÍA LOCAL o, en su defecto, la información recogida en los mismos, durante el año 2020 y 2021, hasta el día de la fecha, donde se reflejen las fechas e incidencias sobre los comúnmente llamados «botellones», que se hayan producido, a los que ha acudido o tenido conocimiento la Policía Local (excluyendo cualquier mención o dato personal recogido en los mismos)”.



Dicho escrito de reclamación también hacía alusión a solicitudes de información pública sobre otras cuestiones que habían dado lugar a diversos expedientes de reclamación ante esta Comisión de Transparencia (CT-112/2022, CT-113/2022, CT-114/2022 y CT115/2022), pero sin que ninguna estuviera relacionada con los cuadrantes de los servicios realizados por los efectivos del parque de bomberos de Benavente durante los años 2020 y 2021.

Con todo, el escrito de reclamación ante esta Comisión de Transparencia se remite a los dos puntos sobre los que se había solicitado información a través del escrito de 9 de diciembre de 2021, señalándose expresamente que *“La solicitud tenía dos puntos, los documentos que no se han facilitado son los que figuran en el PUNTO 2 de dicha solicitud”*. Con ello, la falta de acceso a la información se relaciona exclusivamente con el punto referido a los partes de la Policía Local sobre incidencias relacionadas con los “botellones”.

Tercero.- Recibida la reclamación anterior, esta Comisión de Transparencia se dirigió al Ayuntamiento de Benavente, poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que informase sobre la actuación que había dado lugar a la citada impugnación.

Con fecha 28 de junio de 2022, se recibió la contestación del Ayuntamiento de Benavente, en la cual se ha indicado lo siguiente:

“En la Comisión Informativa de Administración Interior, Seguridad Ciudadana, Relaciones Institucionales, Comunicación y Deporte de fecha 22 de julio de 2021 el Concejal del grupo municipal del Partido Popular D. XXX preguntó «si se ha hecho algún control específico para evitar el tema de los botellones. Cuántos botellones se han detectado. Dónde. La Sra. Presidenta responde que se han hecho en la Mota y en la Pradera, fundamentalmente, los viernes y los sábados por la noche porque la policía local ha hecho contra vigilancia, pero desconoce el número exacto. El Sr. XXX pide copia de los cuadrantes de la policía local donde se reflejen los botellones que se han producido».

En la Comisión Informativa de Administración Interior celebrada el día 23 de septiembre de 2022 consta que el Presidente que informa «Los botellones, tal como se entiende por botellón no se han dado, sí existen acumulaciones de jóvenes en la Pradera o la Mota. Y se controla por la Policía local en colaboración con la Guardia Civil, y en ocasiones decomisan las bebidas que portan o tiran las que están consumiendo, habiéndose formulado alguna denuncia».

(...)



En atención a lo relatado, expresar que la información objeto de petición obra en poder y conocimiento del concejal en cuestión”.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

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

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

Segundo.- La disposición adicional cuarta de la LTAIBG establece que la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 citado corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas. En Castilla y León ese órgano es esta Comisión de Transparencia a quien corresponde la tramitación y resolución de aquella reclamación, ajustándose a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8 y 12 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, se crea la Comisión de Transparencia para el conocimiento y resolución de las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su impugnación contencioso-administrativa, se presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública dictadas por los organismos y entidades del sector público autonómico relacionadas en el artículo 2.1 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León; por las corporaciones de derecho público cuyo ámbito de actuación se circunscriba exclusivamente a todo o parte del territorio de la Comunidad Autónoma; por las Entidades Locales de Castilla y León y su sector público; y por las asociaciones constituidas por las referidas entidades y organismos.



En consecuencia, esta Comisión es competente para resolver la reclamación antes identificada, debiendo tenerse en consideración, además, cuanto se razona en el siguiente Fundamento de Derecho.

Tercero.- Al margen de lo ya considerado, como cuestión previa al análisis de la actuación impugnada, también es necesario afirmar 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 Comisión de Gobierno 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, 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 artículo 23 de la Constitución Española.

No obstante, 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, la supletoriedad de la LTAIBG permite que los miembros de las Corporaciones locales puedan utilizar también este mecanismo de garantía.

Esta legitimación de los cargos locales para presentar la reclamación prevista en la LTAIBG ante los correspondientes organismos independientes de garantía, que ya venía reconociendo esta Comisión de Transparencia, ha sido confirmada 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).

Cuarto.- 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, antes citada, 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 las siguientes previsiones en cuanto al acceso a la información de los miembros de las Corporaciones locales:

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, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 15 de junio de 2015 (rec. 3429/2013) 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 cargo representativo local ejercitar su derecho. El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León ha recordado, en este sentido, en sus Sentencias 369/2018, de 17 de abril (rec. 72/2018) y 618/2018, de 21 de junio (rec. 114/2018) 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”.

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 que nos ocupa, la información solicitada se concreta en los partes de intervenciones realizadas por la Policía Local de Benavente con motivo de la realización de “botellones” durante los años 2020 y 2021, y hasta el presente. Se trata, en efecto, de información pública elaborada por la Policía Local de Benavente con motivo del ejercicio de sus funciones sin que, en este punto, el Ayuntamiento de Benavente haya hecho cualquier tipo de alegación en contra.

En el informe remitido por el Ayuntamiento de Benavente, lo que se viene a poner de relieve es que la información solicitada ya ha sido puesta a disposición del reclamante, concretamente con motivo de la sesión de la Comisión Informativa de Administración Interior, Seguridad Ciudadana, Relaciones Institucionales, Comunicación y Deporte celebrada el 22 de julio de 2021, en la que se habría indicado que los “botellones” *“se han hecho en la Mota y en la Pradera, fundamentalmente, los viernes y los sábados por la noche porque la policía local ha hecho contra vigilancia, pero desconoce el número exacto”*; así como que *“Los botellones, tal como se entiende por botellón no se han dado, sí existen acumulaciones de jóvenes en la Pradera o la Mota. Y se controla por la Policía local en colaboración con la Guardia Civil, y en ocasiones decomisan las bebidas que portan o tiran las que están consumiendo, habiéndose formulado alguna denuncia”*.

Considerando lo expuesto, es evidente que se han realizado intervenciones por la Policía Local con motivo de la acumulación de jóvenes que ingieren bebidas alcohólicas en la calle, que incluso han llevado al decomiso de bebidas y a la formulación de denuncias, debiendo existir los correspondientes partes de los Agentes intervinientes.

En todo caso, la información que hubiera podido facilitarse al reclamante en el sentido apuntado por el Ayuntamiento de Benavente, con motivo de la celebración de la Comisión Informativa de Administración Interior, Seguridad Ciudadana, Relaciones Institucionales, Comunicación y Deporte celebrada el 22 de julio de 2021, no puede tener la virtualidad de dar satisfacción a la pretensión referida al acceso a esos partes de la Policía Local.

Y, aunque el derecho de acceso a la información pública no es un derecho ilimitado o absoluto, en el sentido de que garantice el acceso a toda la información pública en cualquier materia a cualquier persona, los posibles límites o causas de inadmisión son los previstos en los artículos 14, 15 y 18 de la LTAIBG.

A tal efecto, conviene tener en cuenta que los partes de la Policía Local podrían contener datos de carácter personal (Agentes intervinientes, personas identificadas, denunciados, etc.), si bien, la disociación de los mismos, de modo que se impida la identificación de las personas afectadas, excluye la aplicación de las garantías establecidas en el artículo 15 de la LTAIBG según lo previsto en su apartado 4.



En el caso que nos ocupa, de la solicitud de información se deduce que el interés del reclamante se dirige a tener conocimiento de las actuaciones llevadas a cabo por la Policía Local respecto a una determinada práctica que puede resultar molesta para el resto de los ciudadanos, con independencia de la identidad de las personas físicas relacionadas en la documentación solicitada. De hecho, en el escrito de la solicitud de información pública se hace alusión a la copia de los partes de la Policía Local, añadiéndose la indicación de “*excluyendo cualquier mención o dato personal recogido en los mismos*”.

En todo caso, 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 encontraría 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 aplicable debería ser aquel según el cual, cuando se trate de datos no especialmente protegidos, se debería ponderar el perjuicio que supondría para el afectado 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 habría de limitar al ejercicio de la función de control prevista en la Ley, sin que fuera posible que el Concejal que los ha recabado diera ningún tipo de publicidad a aquellos, ni los cediera a ningún tercero. En cualquier caso, la normativa de protección de datos personales sería de aplicación al tratamiento de los datos obtenidos (artículo 15.5 de la LTAIBG).

Al margen de todo ello, en la medida que el acceso a la documentación solicitada previa disociación de los datos personales ha de permitir el ejercicio de las funciones de control que ostenta el reclamante en el Ayuntamiento de Benavente; y en tanto no se ha manifestado un concreto interés del reclamante en el conocimiento de esos datos de carácter personal que obligue a hacer la ponderación a la que se ha hecho referencia más atrás, sino al contrario, la información deberá facilitarse previa disociación de los datos de carácter personal.



Sexto.- El artículo 22.1 de la LTAIBG establece que:

“El acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio. Cuando no pueda darse el acceso en el momento de la notificación de la resolución deberá otorgarse, en cualquier caso, en un plazo no superior a diez días”.

Asimismo, el artículo 22.4 de la misma Ley dispone que:

“El acceso a la información será gratuito. No obstante, la expedición de copias o la transposición de la información a un formato diferente al original podrá dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, o, en su caso, conforme a la normativa autonómica o local que resulte aplicable”.

En consecuencia, el precepto señalado establece como preferente el acceso a la información por vía electrónica, salvo que el solicitante señale expresamente otro medio, y prevé, de forma específica, la posibilidad de que tal acceso se produzca a través de la expedición de copias.

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, 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, en principio, tendría derecho a acceder cualquier ciudadano, con matización de la disociación de los datos de carácter personal.

En el caso que aquí nos ocupa, la solicitud de acceso a la información pública contiene una dirección postal (XXX) y una dirección de correo electrónico (XXX), por lo que, para atender dicha solicitud, habría de remitirse la copia de la documentación por una de esas vías.

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 la información pública presentada por D. XXX ante el Ayuntamiento de Benavente.

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución se debe facilitar al reclamante una copia de la documentación en la que quede constancia de las intervenciones realizadas por la Policía Local con motivo de los encuentros de jóvenes para ingerir bebidas alcohólicas en la calle (comúnmente conocidos como “botellones”), desde el año 2020 (incluido) hasta la fecha.

Tercero.- Notificar esta Resolución a D. XXX, como autor de la reclamación, y al Ayuntamiento de Benavente.

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

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

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

Tomás Quintana López