

Resolución 190/2022, de 28 de octubre, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-40/2021 / reclamación frente a la falta de acceso a una información pública solicitada por D. XXX a la Junta Vecinal de Rodanillo (León), en calidad de Vocal del órgano de gobierno de esta Entidad Local Menor

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 2 de septiembre de 2020, tuvo entrada en el Registro del Punto de Información y Atención al Ciudadano de la Junta de Castilla y León en Ponferrada una solicitud de información pública dirigida por D. XXX a la Junta Vecinal de Rodanillo (León), en calidad de Vocal del órgano de gobierno de esta Entidad Local Menor. El objeto de esta petición se formuló en los siguientes términos:

“SOLICITO

Se me dé traslado escrito como copia de todo el expediente, actas y demás documentación, en la que se acuerda la contratación de la persona de salvamento para la piscina de la localidad de Rodanillo.

Se requiere a su vez, me indique quién ha sido la empresa que ha desempeñado las labores de mantenimiento, cuidado y limpieza de dicha piscina, con todos y cada uno de sus datos, cantidades de pagos realizados por la Junta Vecinal así como los ingresos que ha percibido la Junta Vecinal de Rodanillo por esta actividad”.

Hasta la fecha, no consta que la solicitud indicada haya sido resuelta expresamente.

Segundo.- Con fecha 1 de febrero de 2021, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D. XXX, en calidad de Vocal de la Junta Vecinal de Rodanillo (León), frente a la falta de acceso a la información pública indicada en el expositivo anterior.

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

En atención a esta petición, el Alcalde Pedáneo de la Junta Vecinal señalada nos comunicó, a los efectos que interesan en relación con este expediente, lo siguiente:

“(…) reiterar que el reclamante es miembro de la Junta Vecinal y que, como miembro de la misma, tuvo acceso a todos los expedientes de los que reclama información pues fueron tratados en distintas sesiones de la Junta Vecinal. (…)

- Expte. CT-40/2021. Contratación persona salvamento en piscina.

Ya se le dio información al respecto (así en la sesión de 15-10-2020, como consta en el acta de la misma, y que obra en su poder). Se le refirió que la selección se hizo en el Ayuntamiento de Bembibre entre candidatos enviados por el ECYL. La Junta Vecinal no participó en el procedimiento por carecer de personal y medios para hacerlo.

(…)

Por último, queremos reiterarle que no hay inconveniente en proporcionarle las copias que precisa y tantas veces como quiera, pero deberá indicarnos si se va a hacer cargo del coste de las copias en la copistería que decida.

Muchos de los expedientes de los que solicita copia contienen proyectos técnicos de considerable extensión, de los cuales él quiere que se le fotocopie en su totalidad y a costa de la Junta Vecinal. Así mismo tiene un coste el trabajo que tenemos que encargar para anonimizar los datos personales.

Lamentablemente, esta Junta Vecinal, como la inmensa mayoría, no tenemos expedientes electrónicos ni medios telemáticos que permitan otra forma de compartir la información ni personal que lo pueda hacer”.

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 (...)”*.

En cualquier caso, 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.

Cuarto.- En el momento en el que fue presentada la reclamación que ahora se resuelve, la pretensión de acceso a la información que había sido solicitada con fecha 2 de

septiembre de 2020 debía entenderse, en principio, estimada 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. Por tanto, en aquel momento el objeto de la reclamación era una resolución presunta cuyo contenido era un posible reconocimiento del derecho del miembro de la Entidad local Menor a acceder a aquella información.

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).

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 resoluciones presuntas de solicitudes de acceso a información pública, como ocurría en este caso en el momento en el que fue presentado el escrito de reclamación.

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 el objeto de la solicitud presentada por el reclamante constituye información pública en el sentido dispuesto en el citado artículo 13 de la LTAIBG, puesto que el objeto de la petición son las actuaciones administrativas relativas a la contratación de una persona para llevar a cabo labores de salvamento en una piscina pública, así como otras relacionadas con el mantenimiento y gestión de esta.

Ahora bien, de la respuesta remitida a esta Comisión de Transparencia parece derivarse que las actuaciones sobre las que se solicita información no han sido llevadas a cabo por la Junta Vecinal de Rodanillo sino que las ha realizado el Ayuntamiento de Bembibre, probablemente por el carácter municipal de la piscina en cuestión. Aunque es cierto que el solicitante de la información, como miembro de la Junta Vecinal, debería ser conocedor de la circunstancia competencial indicada, también lo es que, como se ha expuesto, un representante local no ha de disfrutar, en ningún caso, de menos garantías que un ciudadano en el momento de ejercer su derecho de acceso a la información.

Por este motivo, la Junta Vecinal de Rodanillo, a la vista del contenido de la petición recibida, debió obrar de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19.3 de la LTAIBG y remitir la solicitud de información al Ayuntamiento de Bembibre, comunicando esta remisión al ahora reclamante.

En el caso de que la información solicitada sí respondiera a actuaciones de la Junta Vecinal de Rodanillo y se encontrara en su poder, no habría objeción jurídica a su acceso por el Vocal reclamante.

En este sentido, el artículo 16 del ROF limita el derecho a obtener copias de la información solicitada a los casos 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 se recogen en el art. 15 del ROF: cuando se trate de consulta de documentos por los corporativos que ostenten delegaciones o responsabilidades de gestión respecto de la información propia de las mismas; cuando se trate del acceso de cualquier

miembro de la Corporación a la información y documentación correspondiente a los asuntos que hayan de ser tratados por el órgano colegiado del que formen parte, así como a las resoluciones o acuerdos adoptados por cualquier órgano de la entidad; o, en fin, cuando se trate del acceso a la información y documentación permitido libremente a los ciudadanos. En los demás casos deberá el Presidente resolver las peticiones, siendo útiles a estos efectos los criterios ofrecidos por la jurisprudencia, recogidos en la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de marzo de 2006, reiterados en la posterior de 28 de enero de 2008:

a) El núcleo básico del derecho fundamental de participación política inherente al cargo de concejal se satisface con el derecho a la información y no comprende un derecho a obtener copias de la documentación existente en la Corporación local.

b) Ese derecho a obtener copias deriva de la normativa de régimen local antes mencionada y no es incondicionado, pero su indebida denegación, cuando es procedente, sí incide en el derecho fundamental de participación política.

c) Las condiciones para reclamar ese derecho de obtención de copia son diferentes según el título normativo que sea invocado: cuando se ejercite al amparo de los apartados a) y b) del artículo 15 del ROF, habrá de precisarse el asunto en relación al cual se piden las copias; y cuando lo sea según el apartado c) de ese mismo precepto reglamentario, deberá cumplirse con la exigencia de individualización documental.

d) Cumpliéndose con esas condiciones, no podrá exigirse al interesado que justifique adicionalmente la utilidad o conveniencia de las copias solicitadas para el desempeño de la función de control político que corresponde al cargo de concejal.

e) Recae sobre el destinatario de la solicitud de copia la carga de justificar y motivar su denegación.

En este punto conviene traer también a colación lo que establece el artículo 14.2 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 cuando, refiriéndose a las copias, dice *“En ningún caso este derecho permite solicitar copias indiscriminadas, copias genéricas, copias cotejadas o certificaciones de la documentación examinada”*.

En el supuesto aquí planteado, no existe ninguna objeción a que un vocal de una Junta Vecinal pueda acceder a los documentos solicitados y a obtener copia de aquellos, considerando que se trata de información pública a la que podría acceder cualquier ciudadano al amparo de lo dispuesto en la LTAIBG. Sin perjuicio de ello, el acceso aquí reconocido, en su caso, debe realizarse previa disociación u ocultamiento de aquellos datos personales (de personas físicas) que aparezcan en los documentos indicados, cuando el conocimiento de estos resultase irrelevante para el ejercicio de la función del miembro de la Corporación.

En relación con la condición impuesta por la Junta Vecinal de Rodanillo de que el Vocal de esta D. XXX deba hacerse cargo del coste de las copias, ya señalamos en nuestra Resolución 52/2022, de 28 de marzo (expte. de reclamación CT-37/2021), que el derecho de acceso a la información es una clara manifestación de la labor de control que deben ejercer los miembros corporativos respecto a la actuación del equipo de gobierno, que es, a su vez, una manifestación del derecho constitucional consagrado por el art. 23 de la Constitución relativo al derecho a la participación política, siempre y cuando la petición de información se encuentre suficientemente individualizada, como aquí ocurre por referencia a un expediente concreto.

Por otra parte, también se pedía en la solicitud señalada ser informado de las cantidades económicas recibidas y abonadas por la Junta Vecinal de Rodanillo en relación con la gestión de la piscina en cuestión. En el supuesto de que la titularidad de la piscina sea municipal, es presumible que aquella Entidad Local Menor no reciba ni pague cantidad alguna por este concepto.

Pues bien, esta Comisión ha señalado en numerosas resoluciones (entre otras, Resolución 188/2020, de 9 de octubre, expediente CT-15/2020; Resolución 119/2021, de 18 de junio, expediente CT-147/2020; Resolución 219/2021, de 2 de noviembre, expediente CT-239/2020; o, en fin, Resolución 22/2022, de 1 de marzo, expediente CT-166/2021) que, en el caso de que la información pública solicitada no exista, la satisfacción del derecho de acceso a la información del solicitante exige que su petición sea resuelta expresamente manifestando de forma explícita tal circunstancia. Con carácter general, una resolución como la señalada, en la cual se comunique a quien ejerce su derecho de acceso a la información pública que una determinada información solicitada por este no existe, responde expresamente a la petición realizada, lo cual no quiere decir que de la inexistencia o, en su caso, imposibilidad de localización de la información de que se trate no se puedan derivar otro tipo de acciones ajenas a aquel derecho.

En este caso, lo procedente, por tanto, es informar al solicitante de la ausencia de pagos realizados o ingresos percibidos por la Junta Vecinal de Rodanillo en relación con la gestión de la piscina ubicada en la localidad.

En otro caso, es decir si existieran pagos e ingresos de la Junta Vecinal de Rodanillo vinculados a la piscina pública, este sería un dato económico al que, sin duda alguna, tendría derecho a acceder el Vocal solicitante de la información.

Sexto.- En cuanto a la formalización del acceso a la información solicitada, el artículo 22.1 de la LTAIBG dispone lo siguiente:

“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”.

En consecuencia, el precepto señalado establece como preferente el acceso a la información por vía electrónica, salvo que el solicitante señale expresamente otro medio.

En el supuesto aquí planteado, al no decirse nada en la solicitud, la comunicación dirigida al solicitante de la información a través de la cual se dé respuesta expresa a su petición o, en su caso, la entrega de las copias de la documentación pedida que obre en poder de la Junta Vecinal, debe realizarse siguiendo el cauce ordinario que esta tenga establecido para comunicarse con sus miembros.

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 presentada frente a la falta de respuesta a una información pública solicitada por D. XXX a la Junta Vecinal de Rodanillo (León), en calidad de Vocal del órgano de gobierno de esta Entidad Local Menor.

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, la Junta Vecinal de Rodanillo debe realizar las siguientes actuaciones:

- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, remitir al Ayuntamiento de Bembibre la solicitud de información presentada por D. XXX, acerca de las actuaciones administrativas relativas a la contratación de una persona para llevar a cabo labores de salvamento en una piscina pública, así como otras relacionadas con el mantenimiento y gestión de esta, e informar de tal circunstancia al reclamante, en el caso de que todas ellas hayan sido llevadas a cabo por aquella Entidad municipal.

En el caso de que la información solicitada sí respondiera a actuaciones de la Junta Vecinal de Rodanillo y se encontrara en su poder, proporcionar al Vocal reclamante una copia de los documentos donde consten aquellas.

- Comunicar al solicitante de la información la inexistencia, en su caso, de cantidades económicas recibidas y abonadas por la Junta Vecinal de Rodanillo en relación con la gestión de la piscina ubicada en esa localidad.

En otro caso, es decir si existieran pagos e ingresos de la Junta Vecinal de Rodanillo vinculados a la piscina pública, proporcionar este dato económico al reclamante.

Tercero.- Notificar esta Resolución a D. XXX, como autor de la reclamación, y a la Junta Vecinal de Rodanillo.

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