



Resolución 204/2022, de 14 de noviembre, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-235/2021 / reclamación frente a la falta de acceso a una información pública solicitada por D. XXX al Ayuntamiento de Astorga (León), en su condición de XXX del Grupo Municipal del Partido Popular

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 8 de abril de 2021, D. XXX, en su calidad de XXX del Grupo Municipal del Partido Popular en el Ayuntamiento de Astorga (León), presentó en el Registro de esta Entidad local una solicitud de información pública que, posteriormente, reiteraría en fecha 22 de abril del mismo año. En el “solicito” de estas peticiones se exponía lo siguiente:

“Copia completa del expediente relativo al Proyecto de Mejora de la Señalización Turística de la ciudad para la que la Consejería de Cultura y Turismo destinó 38.542 euros”

Las solicitudes indicadas fueron denegadas expresamente mediante Resoluciones de la Alcaldía, la primera de ellas de fecha 13 de abril de 2021, en los términos siguientes:

*“En cuanto a la Mejora de Señalización, ordené se pusiera a su disposición, y me consta que ya realizaron la consulta de la misma (RGE 1220); pero no existe inconveniente alguno en que se la vuelvan a facilitar, por si estima revisar algún aspecto que considera de nuevo de interés. **No se estima el proporcionarle copia de tal documentación, al entender esta alcaldía que con su consulta se satisface cuanto atañe al conocimiento de dicho expediente**” (la negrita es nuestra).*



La segunda Resolución, de fecha 27 de abril de 2021, tenía el siguiente tenor:

*“Estimado XXX: Habiendo recibido escrito RGE 2545, le manifiesto que su petición coincide con la cursada con el nº 1220, y que entonces se satisfizo. **No existe inconveniente para que los servicios administrativos de nuevo pongan a su disposición este expediente, para consulta, que no para copia**, por si de algún aspecto del mismo precisase usted de nuevo conocimiento. En caso de que desease reiterar dicha consulta ruego me sea indicado, para los trámites oportunos (la negrita y el subrayado es nuestro).*

En ambas Resoluciones se omite en la notificación la expresión de los recursos procedentes, tanto en vía administrativa como judicial, así como el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos.

Segundo.- Con fecha 4 de mayo de 2021, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D. XXX, en su condición de XXX del Grupo Municipal del Partido Popular en el Ayuntamiento de Astorga, frente a la denegación y falta de acceso a la información pública indicada en el expositivo anterior.

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

Con fecha 8 de noviembre de 2021, se recibió la contestación del Ayuntamiento a nuestra solicitud de informe, en los términos siguientes:

“En respuesta a su escrito con fecha de entrada 18/05/2021, en el que se demanda información, ante tres reclamaciones del XXX del Grupo del PP, en el párrafo primero del escrito por ustedes enviado consta que el asunto está «en relación con la ausencia de acceso por parte de aquel (Sr. XXX PP) a la siguiente información pública». He de manifestar que tal derecho de acceso se ha concedido, respetado y facilitado, y no una vez, sino en cuantas peticiones han reiterado sus peticiones.

No obstante lo anterior, respecto a los expedientes mencionados, hasta la fecha de entrada en este Ayuntamiento, el 18/05/2021 manifiesto lo siguiente:

(...)

- En lo que respecta al CT-23/2021, para este caso, en virtud del art. 16 a, es competencia el facilitar o negar copia, del alcalde, no así su examen y acceso al expediente, para lo cual, en cuantas ocasiones se ha solicitado por este Grupo ha sido concedido. Se adjuntan documentos probatorios.



- *Igualmente sucede, como en el CT-23/2021, con el 235/2021. Se adjuntan documentos probatorios*” (la negrita es nuestra).

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 Bueno 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, 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.



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 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 registrarán 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 análoga a la reclamación regulada en el citado artículo 24 de la LTAIBG, la supletoriedad de esta Ley 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).



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, 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”.

Cuarto.- La reclamación ha sido presentada por quien se encuentra legitimado para ello, puesto que su autor es la misma persona que se dirigió, en su día, en solicitud de información al Ayuntamiento de Astorga.

Quinto.- La reclamación frente a una resolución expresa en materia de acceso a la información pública debe presentarse ante esta Comisión de Transparencia antes del transcurso del plazo de un mes a contar desde el día siguiente a la notificación del acto impugnado, conforme a lo dispuesto en el artículo 24.2 de la LTAIBG. En este caso concreto, la reclamación tuvo lugar el día 4 de mayo de 2021, contra las respuestas



expresa de fechas 13 y 27 de abril del mismo año, cumpliendo el plazo de presentación legalmente establecido.

No obstante lo anterior, puesto que la respuesta del Ayuntamiento de Astorga no reviste la forma de resolución ni contiene la expresión de los recursos que procedían frente a ella (inclusión hecha de la posibilidad de interponer la presente reclamación en materia de derecho de acceso a la información pública ante esta Comisión de Transparencia), resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 40.3 de la LPAC, respecto a los efectos de las notificaciones defectuosas:

“Las notificaciones que, conteniendo el texto íntegro del acto, omitiesen alguno de los demás requisitos previstos en el apartado anterior, surtirán efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y el alcance de la resolución o acto objeto de la notificación, o interponga cualquier recurso que proceda”.

Por tanto, debido a la notificación defectuosa de las respuestas expresas a las que se ha hecho referencia, estas solo surtieron efecto a partir de la presentación de la reclamación que ahora se resuelve.

En efecto, visto el contenido de las Resoluciones emitidas por el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Astorga, se constata que en las mismas figura su texto íntegro, pero no se realiza alusión alguna al resto de extremos exigidos en el art. 40.2 LPAC, por lo que nos encontramos ante una irregularidad de lo que tradicionalmente se denomina “*pie de recurso*”.

De este modo, la ausencia de “*pie de recurso*”, sin indicar si la Resolución adoptada pone fin o no a la vía administrativa, los recursos procedentes y los órganos ante los que han de presentarse y el plazo de interposición, implica que la notificación realizada al solicitante ha de ser considerada defectuosa. Ello significa que sería de aplicación el principio procedimental práctico por el cual, respecto del interesado notificado defectuosamente, no empezarán a correr los plazos para interponer los recursos administrativo y contencioso-administrativo, con base en la consolidada jurisprudencia que establece que el error cometido por la Administración en el pie de recurso, con carácter general, no puede perjudicar al interesado.

Como se señaló en la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de noviembre de 2012 (FJ 5º), los art. 58, 59 y 60 de la entonces vigente Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, constituyen el marco de referencia que determina la forma en la que han de practicarse las notificaciones y publicaciones, y los preceptos que expresan los requisitos que



determinan la eficacia de lo actuado persiguen un objetivo muy específico, que no es otro que la necesidad de evitar la indefensión del administrado.

Sexto.- Respecto a la cuestión de fondo de la reclamación, debemos partir de que el artículo 13 de la LTAIBG define la información pública como *“los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”*.

En el supuesto aquí planteado, no cabe duda de que constituye información pública, en el sentido de lo dispuesto en el citado artículo 13 de la LTAIBG, el contenido solicitado por el reclamante, que, además, se individualiza suficientemente por referencias concretas.

A tenor de lo que se puede deducir de la información facilitada por el Ayuntamiento, el reclamante ya ha tenido acceso al expediente relativo al Proyecto de Mejora de la Señalización Turística de la ciudad para la que la Consejería de Cultura y Turismo destinó 38.542 euros, pero no le ha sido facilitada una copia completa del mismo, tal y como aquel había solicitado.

Llegados a este punto, debemos analizar esta cuestión relativa al derecho a obtener copias de la información solicitada. Ya hemos señalado que el artículo 16 del ROF lo limita a los casos de acceso directo previstos en el artículo 15 del mismo Reglamento y a aquellos en que sea expresamente autorizado por el Presidente. Los supuestos de acceso directo a la documentación municipal que se recogen en el artículo 15 del ROF son: 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, dispone “*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 XXX pueda acceder a los documentos solicitados y, por tanto, a obtener copia de aquellos, por tratarse de información cuya copia debería proporcionarse a cualquier ciudadano que lo pidiese. Esta posibilidad se deduce, en todo caso, del artículo 22.4 de la LTAIBG, sin que en este supuesto proceda, sin embargo, la exacción de cualquier tipo de tasa o precio público al tener que integrarse la aplicación de dicha Ley con el régimen establecido en el ROF al que ya se ha hecho referencia.

Resulta obvio 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 expresión del derecho constitucional consagrado por el art. 23 de la Constitución relativo al derecho a la participación política, si bien exige que el Concejal concrete la petición de la información solicitada, cuestión que en el caso que se nos plantea así sucede; y que el derecho a la obtención de copias, en esta concreta reclamación, va ínsito en su condición de miembro de la Corporación, ya que se corresponde con el ejercicio de la función pública que tiene atribuida.



Sin perjuicio de todo lo anterior, el acceso aquí reconocido debe realizarse previa disociación u ocultamiento de aquellos datos personales (de personas físicas) que aparezcan en los documentos indicados, cuando el conocimiento de estos resulte irrelevante para el ejercicio de la función del miembro de la Corporación.

Séptimo.- Por último, 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 indicarse nada en la solicitud, la información deberá proporcionarse siguiendo el modo normal que el Ayuntamiento tenga establecido para ello en relación con los miembros de la Corporación.

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 su calidad de XXX del Grupo Municipal del Partido Popular en el Ayuntamiento de Astorga (León).

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, el Ayuntamiento de Astorga deberá facilitar una copia completa del expediente relativo al Proyecto de Mejora de la Señalización Turística de la ciudad, para el que la Consejería de Cultura y Turismo destinó 38.542 euros.

En todo caso, la entrega de copias deberá realizarse previa disociación u ocultamiento de aquellos datos personales (de personas físicas) que aparezcan en los documentos indicados, cuando el conocimiento de estos resulte irrelevante para el ejercicio de la función del miembro de la Corporación solicitante de la información.



COMISIONADO DE TRANSPARENCIA
DE CASTILLA Y LEÓN

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

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