

Resolución 221/2022, de 21 de noviembre, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-40/2022 / reclamación frente a la Resolución, de 1 de febrero de 2022, de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante el Ayuntamiento de Ardón (León), en su condición de miembro de la Corporación municipal

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 4 de enero de 2022 y número 4, tuvo entrada en el Registro electrónico del Ayuntamiento de Ardón (León) una solicitud de información pública dirigida a esta Entidad Local por D. XXX y D. XXX, en su condición de miembros de la Corporación municipal. El objeto de esta petición se formuló en los siguientes términos:

“SOLICITAN

Copia del informe emitido por el abogado D. XXX y encargado por el Ayuntamiento de Ardón (en relación con el recurso de reposición interpuesto por el Grupo Municipal UPL Ardón sobre los nombramientos efectuados a D.ª XXX). Informe que se corresponde con la Resolución de la Alcaldía núm. 118 de fecha 16/11/2020, y con el pago efectuado por el Ayuntamiento por importe de 424,00 euros”.

Esta solicitud fue reiterada en el punto 1 de un escrito registrado de entrada en el Ayuntamiento de Ardón con fecha 24 de enero de 2022. En este escrito también se solicitaba, en sus puntos 2 y 4 lo siguiente:

“(…)

2) Que desde la secretaría de este Ayuntamiento se expida certificado del punto 3.º del orden del día del Pleno extraordinario celebrado el día 8 de marzo de 2021, en relación a la resolución del recurso de reposición interpuesto por el grupo municipal UPL-ARDÓN sobre los nombramientos efectuados a D.ª XXX concretamente a la decisión adoptada que, a tenor literal del acta correspondiente dicta:

«Respecto a las cantidades cobradas, se le realizará la siguiente pregunta al Consejo Consultivo: ¿La Sra. Concejala deberá de devolver las cantidades recibidas por este Ayuntamiento?»

(...)

4) Que el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Ardón de acuerdo con el punto 25 del artículo 41 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, que a tenor literal dicta que el Alcalde es el competente en: «Publicar, ejecutar y hacer cumplir los acuerdos del Ayuntamiento», ordene que el Acuerdo adoptado respecto al punto 3.º del Orden del Día, del Pleno Extraordinario celebrado el 8 de marzo de 2021, en relación a la «Resolución del recurso de reposición interpuesto por los miembros de UPL sobre los nombramientos efectuados a D.ª XXX», se cumpla y ejecute en todos sus términos de forma inmediata”.

Con fecha 1 de febrero de 2022, se adoptó una Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Ardón, en cuya parte dispositiva se estableció lo siguiente:

“HE RESUELTO:

“PRIMERO.- (...)

SEGUNDO.- Denegar a D. XXX y D. XXX, concejales de esta Corporación Local pertenecientes al Grupo Político Unión del Pueblo Leonés en la misma, la solicitud formulada en fecha 4 de enero de 2022, con n.º de registro administrativo 4, por cuanto se refiere exclusivamente a la obtención de copias de un documento.

OCTAVO.- Por lo que respecta a lo solicitado en el punto 2.º de la solicitud formulada por D. XXX en fecha 24 de enero de 2022 y con n.º de registro administrativo 7, no es competencia de esta alcaldía, dado que se solicita la emisión de un certificado cuya competencia de la secretaria-interventora de la Corporación municipal. Igualmente, lo solicitado en el punto 4.º de la citada solicitud, no se trata de una solicitud de información sino que se trata de una exclusiva competencia de esta alcaldía”.

Segundo.- Con fecha 2 de febrero de 2022, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D. XXX, en su calidad de concejal del Ayuntamiento de Ardón, frente a la Resolución de la Alcaldía, de 1 de febrero de 2022, cuya parte dispositiva, en lo que afecta a este expediente, se ha transcrito en el expositivo anterior.

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

Con fecha 11 de mayo de 2022, se recibió la contestación a nuestra solicitud de informe, en la cual se puso de manifiesto lo siguiente:

“1º.- Con fecha 4 de enero de 2022 por los citados concejales se presentó en el registro administrativo de esta Entidad local una solicitud de obtención de copia de un informe emitido por el abogado D. XXX, que no se adjunta al presente por obrar ya en poder de esa Institución al haberlo presentado los reclamantes.

(...)

Con fecha 24 de enero reiteraron la misma (...).

Se hace constar que en relación con el informe emitido por D. XXX, motivo de la reclamación reseñada en el asunto, en ningún momento solicitaron su visionado, tan solo la obtención de copia.

2º.- Con fecha 1 de febrero de 2022 por esta alcaldía se dictó resolución, que tampoco se adjunta al presente al obrar igualmente ya en poder de esa Institución, autorizando a los citados concejales a consultar la documentación/expedientes solicitados en su escrito que ha motivado la reclamación con el n.º CT-39/2022, así como denegando la obtención de copias, al amparo de los artículos 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, puesto que el artículo 16.1.a) limita el libramiento de copias a los casos en que sea expresamente autorizado por el Presidente, y a los casos de libre acceso de los concejales a la información recogidos en el artículo 15, no encontrándose la documentación solicitada en los supuestos de libre acceso, y en el caso del informe objeto de la presente reclamación, dado que era lo único solicitado.

3º.- Entiende esta alcaldía que no debían estar los señores concejales especialmente interesados en tener acceso al citado informe, dado que una vez que les fue notificada la resolución de esta alcaldía, podían haber solicitado ver el informe, lo cual hubieran podido hacer fácilmente el mismo día en que fueron citados a visionar el otro expediente.

Se reitera que en ningún momento solicitaron su visionado, solo la obtención de copia.

Por todo ello, esta alcaldía entiende que es de todo punto falso que se les haya denegado a los concejales reclamantes el acceso a la información pública que alegan, puesto que en ningún momento solicitaron el acceso a la misma, solo copia”.

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 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 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 su autor es uno de los firmantes de la petición de información cuya Resolución expresa ha sido impugnada.

Cuarto.- La reclamación ha sido recibida dentro del plazo establecido en el artículo 24.2 de la LTAIBG, de conformidad con el cual frente a las resoluciones expresas la reclamación debe presentarse antes de que transcurra un mes desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado. En este caso, la Resolución impugnada es de fecha 1 de febrero de 2022 y la reclamación se registró de entrada en esta Comisión de Transparencia con fecha 2 de febrero de 2022.

Quinto.- Comenzando con el análisis material de la actuación administrativa impugnada, el artículo 13 de esta Ley 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*”.

De acuerdo con esta definición, no cabe duda de que el informe solicitado por el Ayuntamiento de Ardón con motivo de la interposición de un recurso de reposición por dos miembros de la Corporación municipal constituye información pública en los términos señalados en el citado artículo 13 de la LTAIBG.

Este extremo no es puesto en duda por el Ayuntamiento de Ardón, puesto que en la Resolución municipal impugnada no se deniega el acceso al informe en cuestión, sino la obtención de una copia del mismo.

En relación con el derecho a obtener copias por parte de los representantes locales, ya hemos señalado que el artículo 16 del ROF lo limita a los casos de acceso directo del artículo 15 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 concreto planteado en la presente reclamación, más allá de que la obtención de una copia del informe en cuestión se pueda encuadrar en alguno de los supuestos previstos en el artículo 15 del ROF, lo cierto es que este informe ha de formar parte de un procedimiento respecto del cual el reclamante tiene la condición de interesado, al ser emitido con motivo de la interposición de un recurso de reposición firmado por este y por otro miembro de la Corporación. Como interesado, el reclamante tiene derecho a obtener una copia del informe señalado (artículo 53 1. a) de la LPAC), sin que, como se ha señalado, la condición de concejal de aquel pueda suponer una restricción de sus derechos respecto a los que correspondería a cualquier ciudadano que también reuniera la condición de interesado respecto del procedimiento sobre el que solicita información.

En consecuencia, se debe proporcionar al reclamante una copia del informe citado a través de la vía ordinaria de comunicación que mantenga el Ayuntamiento de Ardón con este, en cuanto miembro de la Corporación municipal.

Sexto.- En los puntos 2 y 4 del escrito registrado de entrada con fecha 24 de enero de 2022 se contenían dos peticiones que también fueron denegadas en la Resolución de la Alcaldía de 1 de febrero de 2022 aquí impugnada. Sin embargo, se trata de dos cuestiones sobre las que esta Comisión no tiene competencia para pronunciarse.

La primera de ellas se refiere a la solicitud de la emisión de un certificado. Pues bien, los certificados no se encuentran dentro del concepto de “información pública” recogido en el artículo 13 de la LTAIBG, puesto que estos son documentos no existentes y nuevos que deben ser elaborados de forma específica para atender la petición recibida. Una certificación se define como un “acto jurídico por el que un funcionario público, o bien transcribe (en su totalidad o parcialmente) un documento que obra en un registro o archivo público, declarando su conformidad con el original, o bien da fe de que un hecho consta documentalmente en los susodichos archivos o registros” (segunda acepción del término certificación del Diccionario del Español Jurídico editado conjuntamente por la Real Academia Española y por el Consejo General del Poder Judicial, abril 2016). En este sentido se ha pronunciado esta Comisión de Transparencia, entre otras, en sus Resoluciones 42/2019, de 26 de febrero (expte. CT-31/2019); 2/2020, de 29 de enero (expte. CT-315/2019); 4/2020, de 29 de enero (expte. CT-336/2019); o 208/2021, de 15 de octubre (expte. CT-321/2021). Y así se ha mantenido también por el CTBG al señalar expresamente que “... *la Ley de transparencia no ampara solicitudes de información dirigidas a obtener certificaciones o cédulas, como sería el caso que nos ocupa, puesto que las mismas tienen la consideración de actos futuros en el sentido de que deben producirse como consecuencia de la petición que se formule*” (Resolución de 6 de marzo de 2017, expte. RT/0011/2017).

Por su parte, en punto 4 del escrito citado se demandaba el cumplimiento de un Acuerdo municipal. Es esta una petición de actuación material ajena al derecho de acceso a la información y, en consecuencia, no compete a esta Comisión de Transparencia pronunciarse sobre ella.

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, la Comisión de Transparencia de Castilla y León, por unanimidad de sus miembros,

RESUELVE

Primero.- Estimar parcialmente la reclamación frente a la Resolución, de 1 de febrero de 2022, de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante el Ayuntamiento de Ardón (León), en su condición de miembro de la Corporación municipal

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, proporcionar a D. XXX una copia del informe solicitado por el Ayuntamiento de Ardón con motivo del recurso de reposición

interpuesto por el Grupo Municipal UPL Ardón frente al Acuerdo sobre los nombramientos efectuados a D.^a XXX.

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

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