



Resolución 208/2022, de 14 de noviembre, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-23/2021 / reclamación frente a la denegación de una copia de una información pública solicitada al Ayuntamiento de Astorga (León) por D.XXX, en calidad de XXX del Grupo Municipal del Partido Popular

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 18 de febrero de 2021, tuvo entrada en el Registro del Ayuntamiento de Astorga (León) una solicitud de consulta de información pública dirigida a esta Entidad Local por D. XXX, en calidad de XXX del Grupo Municipal del Partido Popular. Dentro del objeto de esta petición se incluía, a los efectos que a este expediente interesan, lo siguiente:

“Expediente completo referente al expediente sancionador en materia de tráfico y seguridad vial n.º XXX, incoado el 4 de abril de 2019, n.º de boletín de denuncia XXX”.

Previa Resolución de la Alcaldía de fecha 23 de febrero de 2021, en la que se autorizó la consulta solicitada, con fecha 11 de marzo de 2021 el expediente sancionador indicado fue puesto a disposición del solicitante en las dependencias municipales.

Una vez realizada la consulta de la información, con fecha 16 de marzo de 2021, el XXX del Grupo Municipal del Partido Popular en el Ayuntamiento de Astorga presentó un nuevo escrito ante esta Entidad Local en el cual, en relación con el procedimiento sancionador señalado, se manifestaba que *“(…) como quiera que se trata de un asunto que desde nuestro Grupo entendemos se debería aclarar lo sucedido, solicitamos se nos entregue copia de toda la documentación integrante del expediente referenciado”.*

Con fecha 18 de marzo de 2021, se remite al solicitante de la información una comunicación de la Alcaldía en la que se deniega la copia solicitada.



Tras una nueva petición de una copia del expediente en cuestión presentada con fecha 8 de abril de 2021, el 13 de abril se vuelve a denegar de nuevo la copia pedida.

Con fecha 22 de abril de 2021, el solicitante de la información reitera la petición y pone los hechos relativos al procedimiento sancionador en cuestión en conocimiento del Teniente de Alcalde y Concejal de Hacienda del Ayuntamiento de Astorga, del Secretario municipal y del Subinspector Jefe de la Policía Local de Astorga.

Con fecha 20 de mayo de 2021, el Alcalde de Astorga dirige una nueva comunicación al XXX del Grupo Municipal del Partido Popular en los siguientes términos:

“1. Demuestra usted haber tenido acceso a este expediente, con anterioridad al 18 de febrero de 2021, en razón de los datos que aporta del mismo, al hacer constar detalles tales como el número del mismo y del boletín de denuncia. El acceso a este expediente no tengo conocimiento de que haya sido solicitado hasta recientes fechas (transcurridos cerca de dos años), por usted, o miembro de su Grupo, a esta alcaldía, o a organismo municipal competente.

2. Como por parte del secretario letrado fue manifestado en reciente Pleno municipal, en ningún caso el alcalde interviene sobre qué documentación se ha de facilitar acerca de un expediente solicitado. Se pone, pues, a su disposición aquella que se halla y considera relativa al asunto, y si algún documento no se adjuntase, de existir, no es con propósito deliberado su omisión.

3. En el punto segundo hace referencia a dos documentos, el boletín de denuncia y un informe con tachaduras de determinadas matrículas. En cuanto a este último escrito, recibido por el concejal señor XXX el 24 de febrero, se especifican todos sus pormenores, así como su porqué, en aras a un control de los vehículos del colegio de educación XXX.

4. La denuncia en cuestión corresponde a un día anterior a la toma de posesión de la actual Corporación Municipal. Por el director de este Colegio se me indicó que el vehículo se hallaba, como venía siendo habitual durante años, al estar adscrito a personas con discapacidad, en aparcamiento reservado para tal fin. Así había venido actuando el Ayuntamiento respecto al vehículo denunciado y a los demás con que la Diputación cuenta para este Colegio XXX. Le solicité me enviase las matrículas de los mismos, y pude comprobar que, efectivamente, el vehículo sancionado era de XXX, con el propio logotipo, etc., y que estaba estacionado en lugar reservado para discapacitados (dato que se puede comprobar, asimismo, en el documento enviado por el Director). La relación solicitada ha servido para que la Policía Local haya podido disponer de unos fehacientes datos para un control efectivo.



5. *Por los datos anteriormente expuestos, no se continuó con la tramitación del expediente.*

6. *De no quedar satisfecho con la información facilitada, ruego para cualquier aclaración o consulta que usted estime sobre este asunto”.*

Segundo.- Con fecha 11 de mayo de 2021, tuvo entrada en el Comisionado de Transparencia un escrito de reclamación presentado por D. XXX, en calidad de XXX del Grupo Municipal del Partido Popular en el Ayuntamiento de Astorga, frente a la denegación por esta Entidad Local de una copia de la información pública referida 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 municipal que había dado lugar a la citada impugnación.

En la respuesta obtenida del Ayuntamiento indicado, este nos manifestó, en lo relativo a este expediente de reclamación, que *“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”.*

A la contestación remitida por el Ayuntamiento de Astorga a esta Comisión de Transparencia se adjunta una copia de los escritos presentados por el XXX del Grupo Municipal del Partido Popular en relación con la cuestión objeto de esta reclamación y de las respuestas emitidas por aquel Ayuntamiento a sus peticiones.

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 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 obtención de una copia de una información solicitada por este en el ejercicio de tal condición.

Con carácter general, el artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 de 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 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 coherenciarse 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, en calidad de XXX del Grupo Municipal del Partido Popular.

Quinto.- Esta reclamación tiene como objeto la denegación expresa de una copia de una información pública consistente en los documentos integrantes de un procedimiento sancionador.

Las reclamaciones frente a una resolución expresa en materia de acceso a la información pública deben 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.

No obstante lo anterior, puesto que la respuesta del Ayuntamiento de Astorga impugnada 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 las notificaciones defectuosas de las respuestas expresas a través de las cuales se denegó la obtención de una copia de la información pública solicitada, aquellas solo surtieron efecto a partir de la presentación de la reclamación que ahora se resuelve.

Sexto.- Comenzando con el análisis de la cuestión material planteada en esta 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 lo solicitado por el reclamante (documentos que forman parte de un procedimiento sancionador incoado por el Ayuntamiento de Astorga en materia de tráfico y seguridad vial) constituye información pública en el sentido de lo dispuesto en el citado artículo 13 de la LTAIBG. De hecho, ni esta calificación ni el derecho del solicitante a acceder a la información pedida a través de su consulta han sido puestas en duda por el Ayuntamiento de Astorga, quien facilitó tal acceso con fecha 11 de marzo de 2019. La cuestión controvertida que se plantea y que constituye el objeto de esta reclamación es dilucidar si el reclamante, como miembro de la Corporación municipal, es titular de un derecho a obtener una copia de la información solicitada.

En relación con el derecho de los representantes locales a la obtención de copias, 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, aun cuando fuera disociando los datos personales de personas físicas que aparezcan en aquellos, de forma tal que se impida su identificación (artículo 15.4 de la LTAIBG). 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 la obtención de una copia de la información pública solicitada 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 sancionador en materia de tráfico y seguridad vial identificado por el solicitante.

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 que formen parte del expediente, 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