



Resolución 131/2023, de 3 de mayo, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-59/2023 / reclamación frente a la resolución de una solicitud de información pública presentada por D. XXX, en su condición de Concejal, ante el Ayuntamiento de Fuentespina (Burgos)

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 29 de diciembre de 2022, tuvo entrada en el Registro General del Ayuntamiento de Fuentespina (Burgos) una solicitud de información pública presentada por D. XXX, en su condición de miembro de la Corporación municipal. En el “solicito” de esta petición se exponía lo siguiente:

“Relación, fecha y copia de todas las facturas giradas al ayuntamiento de Fuentespina por el abogado D. XXX desde el 11 de junio de 2011 hasta la actualidad”.

La solicitud indicada fue objeto de Resolución de fecha 13 de enero de 2023 por parte del Ayuntamiento de Fuentespina, accediendo a la solicitud mediante el ofrecimiento de consulta personal de la citada información.

Segundo.- Con fecha 6 de febrero de 2023, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D. XXX, frente a la Resolución del Ayuntamiento de Fuentespina ofreciendo la posibilidad de acceso a la información pública indicada en el expositivo anterior. En ella se hacía constar por parte del interesado lo siguiente:

“Que por parte de la Alcaldía se me niega dicha relación y se me dice que debo irlo a consultar al ayuntamiento sin que se me garantice copia ni relación completa de la misma, única forma de saber si son todas o las que se me enseñan son solo una parte de las mismas. Solicito que se inste al ayuntamiento a facilitarme relación completa, cuantías y copias de las facturas”.



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

Con fecha 18 de abril de 2023, se recibió la contestación del Ayuntamiento de Fuentespina a nuestra solicitud de informe en la que se daba traslado de la Resolución de 13 de enero de 2023, en la que se autorizaba el acceso a la documentación solicitada por el Concejal, mediante comparecencia en la Secretaría del Ayuntamiento a cuyo efecto se informaba del horario de apertura.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

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

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

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

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8 y 12 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, se crea la Comisión de Transparencia para el conocimiento y resolución de las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su impugnación contencioso-administrativa, se presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública dictadas por los organismos y entidades del sector público autonómico relacionadas en el artículo 2.1 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la



Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León; por las corporaciones de derecho público cuyo ámbito de actuación se circunscriba exclusivamente a todo o parte del territorio de la Comunidad Autónoma; por las Entidades Locales de Castilla y León y su sector público; y por las asociaciones constituidas por las referidas entidades y organismos.

En consecuencia, esta Comisión es competente para resolver la reclamación antes identificada.

Tercero.- Al margen de lo ya considerado, como cuestión previa al análisis de la actuación impugnada, también es necesario afirmar la competencia de esta Comisión de Transparencia para resolver la reclamación presentada, considerando que su autor es miembro de una Corporación local y que el objeto de su impugnación es la falta de acceso a una información solicitada por este en el ejercicio de tal condición.

Con carácter general, el artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LRBRL), establece el derecho de los miembros de las Corporaciones locales a obtener del Alcalde o Presidente de la Comisión de Gobierno cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función. Este precepto se desarrolla en los artículos 14, 15 y 16 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (en adelante, ROF). Nos encontramos, por tanto, ante un régimen específico de acceso a la información pública por razón del sujeto solicitante (cargo representativo local) anterior a la aprobación de la LTAIBG, regulador de un derecho a la información reforzado debido a su vinculación directa con un derecho fundamental, como es el de participación y representación política postulado en el artículo 23 de la Constitución Española.

No obstante, de conformidad con lo dispuesto en el punto 2 de la disposición adicional primera de la LTAIBG, *“se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información”*. Puesto que ni la LRBRL ni el ROF prevén un mecanismo específico de garantía distinto del recurso judicial ante una autoridad independiente análogo a la reclamación regulada en el citado artículo 24 de la LTAIBG, la supletoriedad de la LTAIBG permite que los miembros de las Corporaciones locales puedan utilizar también este mecanismo de garantía.

Esta legitimación de los cargos locales para presentar la reclamación prevista en la LTAIBG ante los correspondientes organismos independientes de garantía, que ya venía reconociendo esta Comisión de Transparencia, ha sido confirmada expresamente por el Tribunal Supremo en su Sentencia núm. 312/2022, de 10 de marzo (rec. 3382/2020),



donde se señala que “(...) el hecho de que en la normativa de régimen local exista una regulación específica, en el plano sustantivo y procedimental, del derecho de acceso a la información por parte de los miembros de la Corporación en modo alguno excluye que (...) contra la resolución que deniegue en todo o en parte el acceso a la información el interesado pueda formular la reclamación que se regula en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (...)”. (fundamento de derecho cuarto)

Cuarto.- La asunción de la competencia de esta Comisión de Transparencia para resolver las reclamaciones presentadas por los miembros de las Corporaciones locales en materia de derecho de acceso a la información no impide que el régimen jurídico que deba ser aplicado sea, en primer lugar, el previsto de forma específica en los artículos 77 de la LRBRL y 14 a 16 del ROF, resultando también aplicables en Castilla y León las previsiones recogidas en la Sección 2.ª del Capítulo II de la Ley 7/2018, de 14 de diciembre, por la que se regula la Conferencia de Titulares de Alcaldías y Presidencias de Diputación, el estatuto de los miembros de las entidades locales y la información en los Plenos. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo 312/2022, de 10 de marzo, antes citada, recoge expresamente, también en su fundamento de derecho cuarto, que “(...) la normativa de régimen local contiene una regulación que desarrolla el derecho de acceso a la información en dicho ámbito por parte de los miembros de la corporación local. Lo que, a efectos de lo establecido en la citada disposición adicional primera.2 de la Ley 19/2013, significa que dicho régimen específico habrá de ser aplicado con carácter preferente a la regulación de la Ley de Transparencia, siendo esta de aplicación supletoria (...)”.

Entre otras y sin perjuicio de lo que más adelante sea necesario pormenorizar, la normativa aplicable de régimen local establece las siguientes previsiones en cuanto al acceso a la información de los miembros de las Corporaciones locales:

1.- Las peticiones de acceso a la información se entenderán concedidas por silencio administrativo cuando no sean resueltas expresamente en el término de cinco días, a contar desde la fecha de la solicitud (artículos 12.1 de la Ley 7/2018, de 14 de diciembre, y 14 del ROF).

2.- Los servicios administrativos están obligados a facilitar la información, sin necesidad de que el miembro de la Corporación acredite estar autorizado, en los siguientes casos:

(...)



c) Cuando se trate del acceso a la información o documentación de la entidad local que sea de libre acceso para los ciudadanos (artículos 12.2 de la Ley 7/2018, de 14 de diciembre, y 15 del ROF).

3.- La consulta y examen concreto de los expedientes, libros y documentación en general podrá realizarse, bien en el archivo general o en la dependencia donde se encuentre, bien mediante la entrega de los documentos o de una copia de estos. El libramiento de copias se limitará a los casos de acceso libre de los Concejales a la información y a los casos en que ello sea expresamente autorizado por el Presidente de la Junta de Gobierno (artículos 13 y 14 de la Ley 7/2018, de 14 de diciembre, así como 16.1 a) del ROF).

Ahora bien, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 15 de junio de 2015 (rec. 3429/2013) ha puesto de manifiesto que los representantes locales no pueden disfrutar, en ningún caso, de menos garantías que un ciudadano en el momento de ejercer su derecho de acceso a la información, razón por la cual las normas generales expuestas deben cohonestarse ahora con la legislación de transparencia de forma tal que nunca aquel ejercicio sea más restrictivo para un concejal que para un ciudadano. Este principio puede tener sus consecuencias en aspectos tales como la obtención de copias o la aplicación de los límites al acceso a la información.

En todo caso, la regla general ha de ser favorable a permitir al cargo representativo local ejercitar su derecho. El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León ha recordado, en este sentido, en sus Sentencias 369/2018, de 17 de abril (rec. 72/2018) y 618/2018, de 21 de junio (rec. 114/2018) lo siguiente:

“(...) en caso de duda, la decisión municipal debe ser siempre la de proporcionar un franco acceso a toda la documentación que obre en el consistorio, salvo supuestos excepcionales. Ni siquiera si la oposición realiza una «batería de solicitudes sucesivas» cabe denegar el acceso. El hecho de que no sea interesado en un procedimiento administrativo no impide tomar conocimiento del mismo a un miembro de la corporación municipal. Cabe preguntarse la situación pasiva; ¿en qué perjudica al alcalde y al equipo de gobierno que la oposición tenga acceso a determinados expedientes?; desde luego, no ha sido objeto de sugerencia ninguna circunstancia obstativa. Y finalmente, la afirmación de que tal acceso supone una carga adicional a los funcionarios no sólo debe ser acreditada, sino que perfectamente puede ser solventada permitiendo el acceso a los expedientes sin obtención de copias, por ejemplo”.

Quinto.- La reclamación ha sido presentada por quien se encuentra legitimado para ello puesto que su autor es el solicitante de acceso a la información pública que se



dirigió al Ayuntamiento de Fuentespina, en su condición de miembro de la Corporación municipal.

Sexto.- La reclamación ha sido presentada dentro del plazo establecido para ello en el artículo 24.2 de la LTAIBG, puesto que se presentó antes del transcurso de un mes desde la notificación de la decisión municipal impugnada.

Séptimo.- Comenzando con el análisis material de la actuación administrativa frente a la que se interpone esta reclamación, procede señalar que el objeto de la solicitud presentada en su día por el solicitante puede ser calificado como *“información pública”*, de acuerdo con la definición de este concepto que se realiza en el artículo 13 de la LTAIBG. Este precepto 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”*. Por otra parte esta cuestión no ha sido puesta en duda por parte del Ayuntamiento.

Más allá del derecho del solicitante a acceder a la información pedida por este en su condición de Concejal del Ayuntamiento, tampoco se observa que concurra ninguna de las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública previstas en el artículo 18 de la LTAIBG, ni tampoco que proporcionar tal acceso suponga una vulneración de los límites contemplados en los artículos 14 y 15 de la LTAIBG. De hecho, tampoco se ha opuesto ninguna argumentación de esta naturaleza por parte de la Administración requerida.

Merece especial consideración, a nuestro juicio, la circunstancia de que el Concejal solicitante requiere relación, fecha y copia de las facturas giradas al Ayuntamiento de Fuentespina por el abogado D. XXX desde el 11 de junio de 2011 hasta el día 29 de diciembre de 2022.

En primer lugar, en lo concerniente a la relación de las facturas y sus fechas, el único obstáculo al acceso podría ser la inexistencia de una relación ya elaborada con anterioridad y que, por tanto, su confección pudiera suponer una reelaboración de la información en los términos dispuestos en el artículo 18.1 a) de la LTAIBG, siempre debiendo ser considerado el carácter restrictivo con el que esta causa de inadmisión está siendo interpretada por los jueces y tribunales y por los órganos de garantía de la transparencia.

Sin embargo, ningún límite puede oponerse (y de hecho no se ha opuesto por parte de la Administración requerida) al acceso a las facturas expedidas, que aunque datan de bastantes años atrás no parece que sean tan numerosas como para que dar acceso a ellas exija una dedicación de imposible o difícil cumplimiento.



Octavo.- La única cuestión controvertida es la forma de conceder el acceso a la información pública solicitada.

El solicitante requiere relación, fecha y copias de las facturas giradas por letrado D. XXX. Esta petición ya se hizo en fecha 29 de diciembre de 2022 y se reitera en la reclamación formulada en nuestra Institución tras la Resolución de fecha 13 de enero de 2023, en la que se concede el derecho de acceso mediante comparecencia.

No existe argumentación alguna por parte del Ayuntamiento de Fuentespina que motive fundadamente la razón por la cual se hace caso omiso de la petición de copias de las facturas por parte del reclamante y, sin embargo, se le cita para la consulta personal de la documentación solicitada.

En este sentido, en cuanto 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 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 aquí planteado, no existe ninguna objeción a que un Concejal pueda acceder a los documentos solicitados y a obtener copia de aquellos, debiendo considerarse, además de la normativa relativa a la organización de las entidades locales, el artículo 22.4 de la LTAIBG, que da por supuesta la posibilidad de acceder a la información solicitada mediante copia de la documentación correspondiente.

Sin perjuicio de todo lo anterior, reiteramos que 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.

En todo caso, dado que en el supuesto que nos atañe 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, las copias de la documentación que en su caso sean solicitadas por el reclamante deben facilitarse sin cargo alguno, puesto que ello va ínsito a su condición de Concejal y se corresponde con el ejercicio de la función pública que tiene atribuida.

Noveno.- Por último, y en cuanto a la materialización de este acceso, el artículo 22.1 de la LTAIBG establece 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 el presente caso, el Sr. XXX ha designado expresamente la Corporación municipal como domicilio a efectos de notificaciones. Por consiguiente ninguna duda cabe a tal respecto.

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 resolución de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante el Ayuntamiento de Fuentespina, en su condición de miembro de la Corporación municipal.

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución se ha de proporcionar al solicitante una copia de las facturas giradas al Ayuntamiento de Fuentespina por el abogado D. XXX desde el 11 de junio de 2011 hasta el día 29 de diciembre de 2022.

Tercero.- Notificar esta Resolución al autor de la reclamación y al Ayuntamiento de Fuentespina.

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