



Resolución 408/2023, de 16 de octubre, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-218/2023 / reclamación frente a la falta de acceso a información pública solicitada por D. XXX, en su condición de Concejal del Ayuntamiento de Bonilla de la Sierra (Ávila), ante esta Entidad Local

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 12 de mayo de 2023, D. XXX, en su condición de Concejal del Ayuntamiento de Bonilla de la Sierra (Ávila), presentó una solicitud de información pública dirigida a dicha Entidad Local, que reiteró mediante otro escrito presentado el 17 de mayo de 2023. La petición se exponía en los siguientes términos:

“Solicitamos: Que proceda a darnos vista inmediata a toda la documentación relativa al Expediente de ejecución de la «pista de calva» en esta localidad, en cualquiera de sus trámites, incluidos los relativos a las comunicaciones existentes entre la Junta de Castilla y León y el Ayuntamiento”.

Hasta la fecha, la solicitud indicada no ha sido resuelta expresamente.

Segundo.- Con fecha 25 de mayo de 2023, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D. XXX, en su condición de Concejal del Ayuntamiento de Bonilla de la Sierra (Ávila), frente a la falta de acceso a la información pública indicada en el expositivo anterior.

Tercero.- Una vez recibida esta reclamación, con fecha 11 de agosto de 2023 esta Comisión de Transparencia se dirigió al Ayuntamiento de Bonilla de la Sierra poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que informase sobre la actuación que había dado lugar a la citada impugnación.

Con fecha 19 de septiembre de 2023, se recibió la contestación del Ayuntamiento de Bonilla de la Sierra a nuestra solicitud de informe en los siguientes términos:



“1.- Con fecha 17 de mayo de 2023, se recibe en este Ayuntamiento escrito/solicitud firmado por los Concejales Sres. XXX y XXX, de la que ya tiene constancia.

2.- Por parte por esta Alcaldía en relación con el caso que nos ocupa, informarle, que como es evidente los señores reclamantes, estaban claramente informados de las obras realizadas para la pista de calva, que fue promovida su nueva ubicación, a instancia de las personas que la practican, con legítimo interés, puesto que desde tiempo inmemorial el juego de la Calva en nuestro municipio se realizaba en la ubicación actual.

Dicha actuación se realiza aprovechado, la subvención que fue concedida a este Ayuntamiento, por la Diputación Provincial de Ávila.

Antes de la realización de las obras, se solicitó autorización a la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural, que fue concedida con fecha 13 de julio de 2022 (se adjunta copia).

Realizada la misma, los Sres. XXX y XXX, elevaron queja a Comisión Territorial de Patrimonio Cultural, que nos comunica la suspensión cautelar de la misma con fecha 10/11/2022, fecha en la que ya habían finalizado las obras y justificado (sic) en la Diputación Provincial de Ávila.

Con fecha 21/11/2022 la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural, inicia expediente Sancionador, que concluye previas las alegaciones presentadas por este Ayuntamiento, con la resolución del 5 de mayo de 2023, expte. Sancionador 1/2022, que fue comunicado a este Ayuntamiento (se adjunta copia).

De todo lo expuesto, se deduce claramente que los Sres. XXX y XXX, eran conocedores de las actuaciones realizadas.

Apuntar, que la pequeña variación realizada en la ejecución de las obras, destinada únicamente a mejorar el desarrollo y la seguridad a las personas, tanto jugadores como espectadores en la práctica de la calva, ha redundado en un perjuicio para este Ayuntamiento, tanto por la sanción impuesta, como la remodelación que se llevará a cabo”.

Junto con el informe, el Ayuntamiento de Bonilla de la Sierra remitió a esta Comisión de Transparencia la siguiente documentación:

- Notificación del Acuerdo de la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de Ávila en sesión celebrada el día 8 de julio de 2022, en expediente sobre *“Autorización para la implementación de la pista del juego de la calva. C/ Circunvalación, 2. BONILLA DE LA SIERRA”*, por el que se autorizan las obras en el Conjunto Histórico de Bonilla de la Sierra.



- Resolución de fecha 5 de mayo de 2023 del Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila, en el Expediente sancionador 1/2022 en materia de Patrimonio Cultural de Castilla y León, según la cual se establece:

“PRIMERO: Sancionar al AYUNTAMIENTO DE BONILLA DE LA SIERRA con multa de 1.172 € como responsable de una infracción tipificada en el artículo 84 a) de la ley 12/2022, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León, en relación con el artículo 36 de la citada ley.

SEGUNDO: Para garantizar la protección del Patrimonio Cultural de Castilla y León se exige al mirador ajustarse al proyecto autorizado por la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de Ávila de fecha 8 de julio de 2022, a tal efecto en el plazo de 6 meses y para la REPOSICION DE LA SITUACION ALTERADA por él mismo, deberá presentar una propuesta técnica para su autorización por la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de Ávila”.

- Justificante del abono por parte del Ayuntamiento de Bonilla de la Sierra del importe de 1.172 euros en concepto de “MULT. PATRIMONIO”, en Expediente sancionador 1/2022, de fecha 5 de mayo de 2023.

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 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 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.

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.- En el momento en el que fue presentada la reclamación que ahora se resuelve, la pretensión de acceso a la información que había sido solicitada con fecha 12 de mayo de 2023 debía entenderse estimada presuntamente de conformidad con lo dispuesto en los artículos 12.1 de la Ley 7/2018, de 14 de diciembre, y 14.1 del ROF. Por tanto, en aquel momento el objeto de la reclamación era una resolución presunta cuyo contenido era el reconocimiento del derecho del miembro de la Entidad local a acceder a la información identificada en aquella petición.

Con carácter general, en aquellos supuestos en los que el interesado ha obtenido por silencio administrativo el reconocimiento de una prestación pública, algo que materialmente debe producir o entregar la Administración, el acto presunto, desde un punto de vista práctico, puede adolecer de falta de virtualidad o de efectividad, puesto que a pesar de que se haya producido el silencio positivo, la persona solicitante sigue sin ver satisfecho el objeto de su solicitud (en este caso, la obtención del acceso a la información pedida).

En este sentido y siguiendo lo afirmado al respecto en el Criterio Interpretativo de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña (GAIP), de 7 de enero de 2016, sobre reclamación en caso de silencio administrativo, la previsión del legislador de crear organismos de garantía en materia de acceso a la información pública que se ofrecen como alternativa a la vía jurisdiccional, es significativa de la voluntad de facilitar a todos los ciudadanos la tutela y garantía del derecho de acceso a la información, en todos aquellos casos en los que este no se vea satisfecho, bien por verse desestimado el mismo expresa o presuntamente al margen de lo dispuesto en la normativa aplicable; bien por no verse materializado efectivamente mediante el acceso solicitado como consecuencia de una mala praxis de la Administración al no cumplir con su obligación de resolver, cuando el silencio sea positivo.

En consecuencia, puesto que los artículos 24 de la LTAIBG y 8 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, reconocen expresamente la posibilidad de interponer ante esta Comisión de Transparencia reclamaciones frente a resoluciones presuntas en materia de acceso a la información pública, resulta coherente con la letra y con el espíritu de estas leyes que, dentro de estas reclamaciones presuntas impugnables, se incluyan también las estimatorias. Lo contrario implicaría que en estos casos se “beneficiara” la actuación incorrecta de la Administración consistente en no resolver lo procedente en el plazo



establecido para ello, con la frustración del legítimo derecho de los ciudadanos a solicitar la tutela de este órgano de garantía del derecho de acceso a la información pública.

En cuanto al plazo para interponer reclamaciones frente a resoluciones presuntas, este, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24.2 de la LTAIBG, es, en principio, de un mes a contar desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo. No obstante, con carácter general, respecto al plazo para reclamar frente a las estimaciones presuntas de solicitudes de acceso a la información pública, se debe poner de manifiesto el criterio manifestado por el CTBG en su Criterio Interpretativo CI/001/2016, de 17 de febrero de 2016, donde, partiendo de la jurisprudencia fijada por el Tribunal Constitucional acerca de los plazos para recurrir el silencio administrativo negativo y de las previsiones de la LPAC, relativas a la interposición de los recursos de alzada y de reposición, se concluye lo siguiente:

“(...) la presentación de una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno frente a la desestimación de una solicitud de acceso a la información por silencio no estará sujeta a plazo”.

Por tanto, por los mismos motivos, consideramos que tampoco se encuentra sujeta a plazo la presentación de reclamaciones formuladas frente a las estimaciones presuntas de solicitudes de acceso a información pública que no se hayan materializado.

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

En el caso que nos ocupa, la solicitud de información pública está referida al contenido del expediente para la implementación de una pista para el juego de calva en la localidad de Bonilla de la Sierra, incluido, a la vista de las circunstancias que se evidencian en la documentación aportada para este expediente de reclamación, la documentación que disponga el Ayuntamiento relacionada con el expediente sancionador tramitado ante el incumplimiento de los términos de la autorización preceptiva otorgada por la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de Ávila de 8 de julio de 2023 para la realización de las obras.

Se trata, en definitiva, de información pública elaborada o en posesión del Ayuntamiento de Bonilla de la Sierra, debiendo este satisfacer el derecho de acceso a la misma, puesto que, aunque el derecho de acceso a la información pública no es un derecho ilimitado o absoluto, en el sentido de que garantice el acceso a toda la



información pública en cualquier materia a cualquier persona, los posibles límites o causas de inadmisión son los previstos en los artículos 14, 15 y 18 de la LTAIBG.

A dichos efectos, el Ayuntamiento de Bonilla de la Sierra, a través del informe remitido a esta Comisión de Transparencia, viene a señalar que el reclamante estaba informado de las obras que se iban a realizar para la implementación de la pista de calva, y que este, junto con otro Concejal, una vez acabadas las obras, elevaron una denuncia a la Comisión Territorial de Patrimonio de Ávila que concluyó con una sanción impuesta al Ayuntamiento por no ajustarse a la autorización dada por la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de Ávila.

Sin embargo, las circunstancias señaladas no permiten justificar la denegación de la concreta documentación que obre en los expedientes a los que se ha hecho referencia, máxime cuando el solicitante es un miembro de la Corporación que solicita la información con motivo de su cargo.

Por lo tanto, procede el acceso a la información pública solicitada previa disociación de los datos de carácter personal cuando el conocimiento de estos no sea necesario para el ejercicio de las funciones como Concejal del reclamante.

Así mismo, la remisión de parte de esa información a esta Comisión de Transparencia no puede identificarse con una resolución estimatoria del Ayuntamiento de Bonilla de la Sierra, puesto que es este quien tiene que facilitar la documentación al solicitante. En efecto, no corresponde a esta Comisión de Transparencia dar traslado a los ciudadanos de información o documentación remitida por las Administraciones o entidades afectadas, sino la resolución de las reclamaciones que se presenten frente a resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública. En definitiva, a la Comisión de Transparencia le corresponde decidir si la información pedida debe ser concedida o no, pero, en el primer caso, es la Administración o entidad afectada quien debe dar cumplimiento a la decisión adoptada proporcionando la información al reclamante en la forma resuelta por esta Comisión.

Séptimo.- El artículo 22.1 de la LTAIBG establece que:

“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 caso que aquí nos ocupa, dada la condición de Concejal del reclamante, el acceso a la información deberá facilitarse de la forma en la que habitualmente se realice la entrega de documentación a 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 falta de acceso a la información pública solicitada por D. XXX al Ayuntamiento de Bonilla de la Sierra, en su condición de miembro de la Corporación municipal.

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, el Ayuntamiento de Bonilla de la Sierra debe facilitar al reclamante el acceso al expediente completo tramitado por el mismo para las obras de implementación de la pista del juego de la calva, así como de la documentación de que disponga el Ayuntamiento correspondiente al expediente sancionador 1/2022 dirigido contra el mismo por parte de la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de Ávila.

Tercero.- Notificar esta Resolución a D. XXX como autor de la reclamación, y al Ayuntamiento de Bonilla de la Sierra ante el que se formuló la reclamación.

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