



Resolución 411/2023, de 16 de octubre, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-114/2022 / reclamación frente a la falta de acceso a la información pública solicitada por D. XXX, Concejal del Ayuntamiento de Benavente (Zamora), ante esta Entidad Local

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 27 de septiembre de 2021, tuvo registro de entrada en el Ayuntamiento de Benavente (Zamora) una solicitud de información pública presentada por D. XXX, Concejal del Ayuntamiento de Benavente, dirigida a esta Entidad Local. En el “solicito” de esta petición se exponía lo siguiente:

“El abajo firmante D. XXX, cuyos datos a efectos de identificación (Nº D.N.I., domicilio, teléfono, dirección email) obran en poder del Ayuntamiento, en calidad de Concejal del Excmo. Ayuntamiento de Benavente, para poder fiscalizar los órganos de gobierno municipales, en el ejercicio de nuestra función, necesitaría poder disponer de algunos datos e informaciones que requieren de la autorización de la Alcaldía.

Considerando lo establecido en el artículo 16.1 a) del ROF que establece que el libramiento de copias debe ser autorizado por el Presidente, procedo a realizarlo mediante el presente escrito.

Solicito COPIA de los siguientes documentos:

1.- INFORME/PLANOS de Policía Local y técnicos del Departamento de Urbanismo, relativos a cómo quedará el tráfico, señales de tráfico, zonas de aparcamiento, aceras, etc., tras las obras que se vienen realizando en la C/ Santa Cruz y Plaza del Grano, Pl. San Francisco”.

Segundo.- Con fecha 31 de marzo de 2022, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D. XXX, Concejal del Ayuntamiento de Benavente frente a la falta de acceso a la información pública solicitada.



Tercero.- Recibida la reclamación anterior nos dirigimos al Ayuntamiento de Benavente poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que nos informase acerca de lo que estimase oportuno sobre la presunta ausencia de respuesta que había dado lugar a la citada impugnación.

Con fecha 27 de junio de 2022, se recibió la contestación del Ayuntamiento de Benavente a nuestra solicitud de informe, en la que pone de manifiesto lo siguiente:

“Con fecha 27 de septiembre de 2021 el Concejal del grupo municipal del Partido Popular D. XXX solicitó informe/planos de policía local y técnicos del Departamento de Urbanismo relativos a cómo quedará el tráfico, señales de tráfico, zonas de aparcamiento, aceras, etc., tras las obras que se vienen realizando en la C/ Santa Cruz, Plaza del Grano y Plaza San Francisco.

En la fecha en la que se presenta la solicitud se habían realizado obras de saneamiento y abastecimiento en las zonas indicadas, pero no había previsión de acometer más obras. Posteriormente, en el anexo de inversión del presupuesto municipal se contempló la obra de pavimentación de esos viales, pero sin definir las características técnicas de la misma (está documentación fue puesta a disposición del Concejal).

En la Comisión Informativa de Urbanismo de fecha 25 de enero de 2022 se pregunta por parte del grupo municipal del Partido Popular «si está prevista la reordenación del tráfico y si se van a eliminar las reservas del aparcamiento. Informa la Sra. Presidenta que cuando se haga la pavimentación está previsto dejar el aparcamiento en un solo lado de la calle, despejar la zona del Hospital de La Piedad y ver como se podría encontrar más sitios donde aparcar, aún está en estudio la zona. También dice la Sra. Arquitecta que al menos una de las aceras tenga las dimensiones suficientes para que puedan subir y bajar los chicos de los institutos porque hay zonas muy estrechas y con los coches aparcados la visibilidad es muy mala».

El 15 de febrero de 2022 se publica en el BOCYL la ORDEN PRE/89/2022, de 10 de febrero, por la que se determina la cuantía que corresponde a cada entidad local en el Fondo de Cooperación Local General para el año 2022. Y se establece un plazo de 18 días para proponer inversiones con cargo a la cuantía concedida. La inversión cuya subvención se solicita es la recuperación de los espacios urbanos de la Plaza del Grano, Plaza San Francisco, Calle Santa Cruz y Trasera del Hospital de la Piedad.

En este momento de la tramitación únicamente consta en el expediente la propuesta, pero no existe proyecto técnico que defina las obras de las aceras, aparcamientos reordenación del tráfico, etc. El proyecto técnico en el que se



define técnicamente las obras se aprobó por la Junta de Gobierno Local en sesión de fecha 25 de mayo de 2022.

En la Comisión Informativa de Urbanismo celebrada el día 21 de marzo de 2022 se pregunta por parte del grupo municipal del Partido Popular «en cuanto al Hospital de La Piedad, pregunta en qué van a consistir las obras que se han solicitado para el Fondo de Cooperación Local y si se va a proceder a la eliminación de aparcamiento en la zona». La Presidenta de la Comisión respondió «en cuanto a la actuación del Hospital de La Piedad, se ubicarán aparcamientos en otros espacios: Plaza del Grano, Plaza San Francisco, C/ Santa Cruz y trasera del Hospital de La Piedad, pero aún no está el estudio por lo que no se puede concretar aún. En C/ Santa Cruz hay que retirar una fila de aparcamientos por seguridad, por el flujo de escolares, para que puedan maniobrar los vehículos especiales, como por ejemplo los bomberos».

En consecuencia, en la fecha en la que nos solicitan la información, no existían informes ni planos técnicos pues no había previsión de realizar esas obras. Pero en las distintas Comisiones Informativas que se han celebrado se ha ido dando la información disponible en cada momento”.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero.- El artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), 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, 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.

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 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL), establece el derecho de los concejales 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 sus funciones. 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 y 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 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 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 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”.



Cuarto.- 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 27 de septiembre de 2021 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 Menor a acceder a aquella información. 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, como ocurría en este caso en el momento en el que fue presentado el escrito de reclamación.

Quinto.- La reclamación ha sido presentada por quien se encuentra legitimado para ello puesto que su autor es la misma persona que dirigió la solicitud de información pública al Ayuntamiento de Benavente.

Sexto.- El reclamante solicitaba una copia del informe y plano de Policía Local y técnicos del Departamento de Urbanismo, relativos a cómo quedaría el tráfico, señales de tráfico, zonas de aparcamiento, aceras, etc., tras las obras que se estaban realizando en la C/ Santa Cruz y Plaza del Grano, Plaza San Francisco.

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”*

El artículo 70.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dispone que *“se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla”*, no formando parte de aquel *“la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento”* (punto 4 del mismo precepto).



En el supuesto que nos ocupa, el Ayuntamiento de Benavente en su informe de 27 de junio de 2022 pone de manifiesto que en la fecha en la que el reclamante solicita la información no existían informes ni planos técnicos, pues no había previsión de realizar esas obra.

En relación con lo manifestado por el Ayuntamiento, en las relaciones con otras administraciones públicas rigen los principios generales contemplados en el artículo 3.1.e) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, de buena fe, confianza legítima y lealtad institucional. Ello implica que se presupone la veracidad de los documentos procedentes de otras administraciones y de los argumentos recogidos en los mismos.

Teniendo en cuenta dichas manifestaciones, dado que el derecho de acceso debe recaer sobre información existente en el momento en que se ejercita y, por tanto, no puede solicitarse información que pueda generarse en el futuro, o que esté en proceso de elaboración, la documentación solicitada no tendría la consideración de información pública.

Se estaría ejerciendo por el solicitante el derecho para demandar algo que conceptualmente no es información pública porque sencillamente no existe, y aunque la LTAIBG no lo prevea así expresamente solo procedería inadmitir la solicitud al versar sobre información que no está en poder del órgano al que se dirige la solicitud.

No obstante lo anterior, cabe señalar que en el caso de que la información pública solicitada no exista, la satisfacción del derecho de acceso a la información del solicitante exige que su petición sea resuelta expresamente manifestando de forma explícita tal circunstancia, tal como ha señalado esta Comisión en numerosas resoluciones (entre otras, Resolución 188/2020, de 9 de octubre, expediente CT-15/2020; Resolución 119/2021, de 18 de junio, expediente CT-147/2020; Resolución 219/2021, de 2 de noviembre, expediente CT-239/2020; o, en fin, Resolución 22/2022, de 1 de marzo, expediente CT-166/2021)

Por todo lo anteriormente expuesto, la reclamación presentada por D. XXX ha de ser estimada parcialmente, puesto que se debía haber dado una respuesta expresa a la solicitud formulada por el reclamante en el sentido antes señalado.

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, dado que el reclamante no había señalado otro medio, el acceso a la información pública se debía haber realizado de la forma ordinaria en la que recibiera aquél la información de la Entidad Local, en su condición de miembro de la Corporación municipal.

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 falta de acceso a la información pública solicitada por D. XXX, Concejal del Ayuntamiento de Benavente (Zamora) ante dicha Entidad Local.

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución se debe dar una respuesta expresa a la solicitud de información pública formulada por el reclamante en el sentido señalado en el fundamento jurídico sexto de esta Resolución.

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

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.

Contra esta resolución, 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