

## **Resolución 473/2023, de 15 de diciembre, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León**

**Asunto: expediente CT-364/2022 / reclamación frente a la falta de acceso a la información pública solicitada al Ayuntamiento de Alba Tormes (Salamanca) por D. XXX, en representación del Grupo Municipal XXX**

### **I. ANTECEDENTES**

**Primero.-** Con fecha 17 de marzo de 2022, tuvo entrada en el Registro del Ayuntamiento de Alba de Tormes (Salamanca) una solicitud de información pública presentada por D. XXX, en representación del Grupo Municipal XXX. En el "solicito" de esta petición se exponía lo siguiente:

*“Relación de cantidades pagadas y pendientes de pago por este consistorio a los grupos políticos correspondientes a la presente legislatura”*

El día 22 de marzo de 2022 el Ayuntamiento de Alba de Tormes remitió contestación en los siguientes términos:

*“Le daremos traslado de la documentación solicitada en comisión informativa de economía, hacienda y especial de cuentas una vez elaborada por el departamento de intervención”*

**Segundo.-** Con fecha 10 de agosto de 2022, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D. XXX, en representación del Grupo Municipal XXX de Alba de Tormes, frente a la estimación presunta de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.

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

El día 22 de noviembre de 2022 se recibió la contestación del Ayuntamiento de Alba de Tormes, donde se pone de manifiesto lo siguiente:

*“De acuerdo con lo establecido en el artículo 8 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León se da conocimiento de las cantidades pagadas a los grupos políticos. (...)*

*La información debida al gran volumen solicitado se envía a través de una memoria extraíble, información que a través de las múltiples comisiones, Decretos de Alcaldía y Plenos han tenido conocimiento.*

*Desde este Ayuntamiento, conforme con lo establecido en la Ley, informa que los últimos cuatro años de gobierno, dándolo a conocer en un plazo inferior a un mes. En este plazo las funciones administrativas han quedado relegadas a segundo plano, traslado esta información junto con toda la solicitada, por lo que pudiera acontecer de cara a los expedientes administrativos que han quedado paralizados”.*

## 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 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.

**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 cohonstar 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.<sup>a</sup> 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 registrarán 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 cohererse 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.-** 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 Alba de Tormes.

**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 17 de marzo de 2022 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 aquella información. En este sentido, la comunicación del Ayuntamiento de Alba de Tormes de 22 de marzo de 2022, referida en el antecedente primero, no cumple los requisitos necesarios para ser considerada como una resolución expresa de la solicitud presentada.

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 inicial.

**Sexto.-** En el supuesto que nos ocupa, el reclamante solicita la siguiente información:

Relación de cantidades pagadas y pendientes de pago por este consistorio a los grupos políticos correspondientes a la presente legislatura.

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”*

A este respecto, el artículo 73.3 de la LRBRL dispone lo siguiente:

*“3. A efectos de su actuación corporativa, los miembros de las corporaciones locales se constituirán en grupos políticos, en la forma y con los derechos y las obligaciones que se establezcan con excepción de aquéllos que no se integren en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fueron elegidos o que abandonen su grupo de procedencia, que tendrán la consideración de miembros no adscritos.*

*El Pleno de la corporación, con cargo a los Presupuestos anuales de la misma, podrá asignar a los grupos políticos una dotación económica que deberá contar con un componente fijo, idéntico para todos los grupos y otro variable, en función del número de miembros de cada uno de ellos, dentro de los límites que, en su caso, se establezcan con carácter general en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y sin que puedan destinarse al pago de remuneraciones de personal de cualquier tipo al servicio de la corporación o a la adquisición de bienes que puedan constituir activos fijos de carácter patrimonial (...)*

*Los grupos políticos deberán llevar con una contabilidad específica de la dotación a que se refiere el párrafo segundo de este apartado 3, que pondrán a disposición del Pleno de la Corporación, siempre que éste lo pida”.*

Así mismo, el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Alba de Tormes, de 4 de julio de 2019, estableció el régimen de dedicación, retribuciones e indemnizaciones en los siguientes términos:

“Asignación de dotación económica a Grupos Políticos:

*Componente fijo por grupo: 45 euros mensuales*

*Componente variable: 30 euros mensuales por cada miembro del grupo político.*

*Por lo anterior se asigna la siguiente dotación económica mensual a cada uno de los grupos que se expresan:*

*Grupo POPULAR: 225 euros mensuales*

*Grupo SOCIALISTA: 195 euros mensuales*

*Grupo CIUDADANOS: 105 euros mensuales”.*

Por todo lo anteriormente expuesto, la información solicitada cumple los requisitos del artículo 13, ya que es información que debería obrar en poder del Ayuntamiento de Alba de Tormes en el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas por la legislación de régimen local.

Por otra parte, la respuesta remitida por el Ayuntamiento de Alba de Tormes a esta Comisión de Transparencia traslada una copia de diversas transferencias realizadas a los partidos políticos PSOE y PP del Ayuntamiento correspondientes a los años 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022. En la documentación remitida, no consta que se haya dictado por parte del Ayuntamiento resolución expresa de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la LTAIBG, ni tampoco que haya puesto a disposición del reclamante la documentación remitida a esta Comisión de Transparencia.

En todo caso, aun cuando se hubiera remitido a esta Comisión toda la información solicitada por el reclamante, ello no supondría la resolución en un sentido estimatorio de la petición presentada, puesto que la información a quien debe ser proporcionada es al interesado. No corresponde a esta Comisión dar traslado a los ciudadanos de información o documentos que nos remita la Administración u otra entidad afectada, puesto que la función de este órgano es la resolución de las reclamaciones que se presenten frente a resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública y no servir de mecanismo de traslado de la información solicitada; en otras palabras, a la Comisión de Transparencia le compete 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.

No obstante, el informe remitido por el Ayuntamiento el día 22 de noviembre de 2022, indica lo siguiente:

*“De acuerdo con lo establecido en el artículo 8 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León se da conocimiento de las cantidades pagadas a los grupos políticos. (...)*

La información remitida no da contestación a lo solicitado, ya que la información reclamada es la relación de cantidades pagadas y pendientes de pago por este consistorio a los grupos políticos correspondientes a la legislatura en curso cuando se presentó la solicitud -desde 15 de junio de 2019 hasta 17 de marzo de 2022-, mientras que la información remitida si bien abarca los periodos correspondientes a los años 2019, 2020, 2021 y 2022, no incorpora los pagos realizados al grupo político de Ciudadanos durante dichos periodos.

Así mismo, conviene destacar que en la información remitida a esta Comisión constan, por ejemplo, los números de cuenta de abono de las cantidades asignadas a los partidos políticos.

A este respecto, procede señalar que si bien el Ayuntamiento debe facilitar la consulta de aquella documentación donde conste la información solicitada por el reclamante, debe hacerlo previa disociación u ocultando aquellos datos que resulten irrelevantes para el ejercicio de la función del miembro de la Corporación que pudieran aparecer en aquella.

Por todo lo cual, dado que la información pública solicitada cumple los requisitos del artículo 13 de la LTAIBG y no concurre ninguno de los límites o causas de admisión de los artículos 14, 15 y 18 de la Ley, procede la estimación de la reclamación presentada por D. XXX.

**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 ha señalado otro medio, el acceso a la información pública que todavía no ha conocido se realizará de la forma ordinaria en la que reciba aquel la información del Ayuntamiento, 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** la reclamación frente a la falta de acceso a la información pública solicitada al Ayuntamiento de Alba de Tormes (Salamanca) por D. XXX, en representación del Grupo Municipal XXX.

**Segundo.-** Para dar cumplimiento a esta Resolución, el Ayuntamiento de Alba de Tormes debe facilitar al reclamante el acceso a la información consistente en la relación de cantidades pagadas y pendientes de pago a los grupos políticos entre el 15 de junio de 2019 y el 17 de marzo de 2022.

El acceso se realizará de la forma ordinaria en la que reciba el reclamante la información, en su condición de miembro de la Corporación municipal.

Así mismo, según se ha señalado con anterioridad, previamente se disociarán, en su caso, los datos cuyo conocimiento resulte irrelevante para el ejercicio de su función como concejal del Ayuntamiento.

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

**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. 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