



Resolución 108/2024, de 15 de abril, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-517/2023 / reclamación frente a la falta de acceso a una información pública solicitada por D. XXX ante el Ayuntamiento de Gallegos del Pan (Zamora)

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 6 de septiembre de 2023, D. XXX, en su condición de Concejal del Ayuntamiento de Gallegos del Pan (Zamora), presentó una solicitud de información pública dirigida a esta Entidad Local. El objeto de esta petición se concretaba en los siguientes términos:

“1. Acceso a todos los documentos que figuren en el expediente de contratación/adjudicación de las praderas municipales, del año 2023.

2. Acceso a todos los documentos que figuren en el expediente o expedientes de contratación/adjudicación de arrendamiento de las fincas/tierras de labor municipales”.

Como respuesta a dicha solicitud, mediante escrito de la Alcaldía del Ayuntamiento de Gallegos del Pan, se puso de manifiesto al Concejal solicitante de la anterior información lo siguiente:

“Como usted bien sabe señor Concejal XXX el Ayuntamiento de Gallegos del Pan solo dispone de un solo funcionario que es el Secretario-Interventor del Ayuntamiento que tiene que atender ingentes cantidades de trabajo administrativo municipal y por ello deberemos buscar una fecha para que usted pueda acceder a la información que solicita,

En relación con el punto 1 de contratación y adjudicación de las praderas municipales del año 2023 y también en relación con el expediente de contratación/adjudicación de arrendamiento de las fincas de labor municipales cuando el Secretario-Interventor disponga de tiempo para mostrarle los



documentos que solicita se le señalara día y hora para verlos en presencia del Secretario.

Usted no podrá obtener copias de ninguno de los documentos que obran en ambos expedientes de contratación de praderas municipales y arrendamientos de tierras de labor porque esos documentos tienen datos de carácter personal que usted no puede divulgar en forma alguna dado que pertenecen exclusivamente a la persona en cuyo favor se ha hecho la adjudicación o el contrato. En caso de divulgación de datos personales conseguidos mediante el citado derecho de acceso que pide puede usted incurrir en responsabilidades administrativas o penales. Y dado su condición de Concejal el mal uso de esos datos de carácter personal podría generarle responsabilidades al Ayuntamiento de Gallegos del Pan”.

Segundo.- Con fecha 20 de diciembre 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 Gallegos del Pan frente a la falta de acceso a la información solicitada.

Tercero.- Recibida la reclamación anterior, esta Comisión de Transparencia se dirigió al Ayuntamiento de Gallegos del Pan (Zamora) poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que informase sobre la actuación que había dado lugar a la citada impugnación.

Con fecha 4 de marzo de 2024, se recibió la contestación del Ayuntamiento de Gallegos del Pan (Zamora) a nuestra solicitud de informe en los siguientes términos:

“Que D. XXX solicitó acceso a la documentación relacionada con el expediente de las Praderas comunales 2023 y le comuniqué verbalmente que podía acceder a la documentación solicitada. Hasta la fecha no se ha personado en las dependencias municipales ante el Secretario-Interventor que custodia según la Ley toda la documentación municipal”.

Junto con el informe anterior, el Ayuntamiento de Gallegos del Pan adjuntó una copia de la siguiente documentación:

- Propuesta de la Alcaldía fechada el 19 de enero de 2023 de incoación de expediente para la adjudicación de fincas rústicas municipales.
- Pliego de condiciones económico-administrativas particulares para regir el procedimiento tramitado para adjudicar el aprovechamiento de los pastos de las praderas comunales y patrimoniales para el año 2023.



- Informe de la Secretaria-interventora de fecha 23 de enero de 2023, en relación con la propuesta de la Alcaldía de fecha 13 de enero de 2023, en la que propone la cesión mediante precio del aprovechamiento de los pastos de las praderas municipales del Ayuntamiento de Gallegos del Pan para el año 2023.
- El anuncio de la licitación para la contratación del aprovechamiento de pastos de fincas municipales, por procedimiento abierto con un único criterio de adjudicación de fecha 2 de febrero de 2023.
- El anuncio del acto público de apertura de las proposiciones presentadas para tomar parte en el procedimiento de licitación del aprovechamiento de las praderas municipales para el año 2023 de fecha 16 de febrero de 2023.
- Dos solicitudes presentadas por dos interesados en participar en la licitación, ambas fechadas el 9 de febrero de 2023.
- El acta de la apertura de proposiciones presentadas de fecha 20 de febrero de 2023.
- Las notificaciones de las adjudicaciones de los lotes hechas a los dos adjudicatarios de fecha 13 de marzo de 2023.
- Diversas minutas de los acuses de recibo y justificantes de rechazo en sede electrónica, en relación con las notificaciones dirigidas a los adjudicatarios de los lotes.

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.- 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 Concejal 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 registrarán 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).

Tercero.- La asunción de la competencia de esta Comisión de Transparencia para resolver las reclamaciones presentadas por los miembros de las Corporaciones locales en materia de derecho de acceso a la información no impide que el régimen jurídico que deba ser aplicado sea, en primer lugar, el previsto de forma específica en los artículos 77



de la LRBRL y 14 a 16 del ROF, resultando también aplicables en Castilla y León las previsiones recogidas en la Sección 2.^a del Capítulo II de la Ley 7/2018, de 14 de diciembre, por la que se regula la Conferencia de Titulares de Alcaldías y Presidencias de Diputación, el estatuto de los miembros de las entidades locales y la información en los Plenos. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo 312/2022, de 10 de marzo, antes citada, recoge expresamente, también en su fundamento de derecho cuarto, que *“(...) la normativa de régimen local contiene una regulación que desarrolla el derecho de acceso a la información en dicho ámbito por parte de los miembros de la corporación local. Lo que, a efectos de lo establecido en la citada disposición adicional primera.2 de la Ley 19/2013, significa que dicho régimen específico habrá de ser aplicado con carácter preferente a la regulación de la Ley de Transparencia, siendo esta de aplicación supletoria (...)”*.

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

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

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

(...)

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

3.- La consulta y examen concreto de los expedientes, libros y documentación en general 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”.

Cuarto.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24.2 de la LTAIBG, esta reclamación debe ser presentada dentro del plazo de un mes a contar desde el día siguiente a la notificación del acto impugnado.

En este supuesto, la respuesta municipal con la que muestra su disconformidad el reclamante fue adoptada con fecha 7 de septiembre de 2023.

Dentro del plazo de un mes antes señalado, el reclamante presentó un escrito de recurso ante el Ayuntamiento de Gallegos del Pan.

Una vez transcurrido ese mes, se recibió en esta Comisión el escrito de reclamación. No obstante, puesto que en la respuesta señalada, que por otra parte no guarda la forma de resolución administrativa, no se hace referencia alguna a los recursos que procedían en vía administrativa y judicial frente a ella, incluida la posibilidad de interponer la presente reclamación en materia de derecho de acceso a la información



pública ante esta Comisión de Transparencia, resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 40.3 de la LPAC en relación con las notificaciones defectuosas.

Por tanto, en cualquier caso se puede considerar que la reclamación ha sido presentada dentro del plazo previsto para ello.

Quinto.- En el caso concreto de la reclamación que nos ocupa, el objeto de la solicitud presentada ante el Ayuntamiento de Gallegos del Pan es información pública según lo dispuesto en el artículo 13 de la LTAIBG, en el que esta se define 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 efecto, la documentación referida a la contratación y adjudicación de praderas y fincas y tierras de labor municipales es documentación que ha de estar incluida en un expediente o expedientes que necesariamente han de haberse tramitado por el Ayuntamiento de Gallegos del Pan.

A la vista de la respuesta que la Alcaldía del Ayuntamiento dio a la petición de información a través del escrito de fecha 7 de septiembre de 2023, y de la respuesta que el mismo Ayuntamiento ha dado a esta misma Comisión de Transparencia mediante escrito fechado el 14 de marzo de 2024, el objeto de la controversia no está tanto en el reconocimiento del derecho de acceso a la información por parte del Concejal que la ha solicitado; sino, más bien, en la posibilidad de que este pueda obtener copia de dicha documentación, posibilidad que le ha sido denegada expresamente al ahora reclamante.

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, dispone: *“En ningún caso este derecho permite solicitar copias indiscriminadas, copias genéricas, copias cotejadas o certificaciones de la documentación examinada”*.

Pero, al margen de ello, en el supuesto aquí planteado, cabe concluir que no existe ninguna objeción a que un Concejal pueda acceder a los documentos solicitados y a obtener copia de ellos, por cuanto, además de la normativa relativa a la organización de las entidades locales, el artículo 22.4 de la LTAIBG da por supuesta la posibilidad de acceder a la información solicitada mediante copia de la documentación correspondiente.

No obstante, 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 el caso que nos ocupa, el Ayuntamiento de Gallegos del Pan, junto con su informe nos ha facilitado copia de la siguiente documentación: Propuesta de Alcaldía fechada el 19 de enero de 2023, para la incoación de expediente para la adjudicación de fincas rústicas municipales; Pliego de condiciones económico-administrativas



particulares para regir el procedimiento tramitado para adjudicar el aprovechamiento de los pastos de las praderas comunales y patrimoniales para el año 2023; Informe de la Secretaria-interventora de fecha 23 de enero de 2023, en relación con la propuesta de la Alcaldía de fecha 13 de enero de 2023 en la que propone la cesión mediante precio del aprovechamiento de los pastos de las praderas municipales del Ayuntamiento de Gallegos del Pan para el año 2023; Anuncio de la licitación para la contratación del aprovechamiento de pastos de fincas municipales de fecha 2 de febrero de 2023. El anuncio del acto público de apertura de las proposiciones presentadas para tomar parte en el procedimiento de licitación del aprovechamiento de las praderas municipales para el año 2023 de fecha 16 de febrero de 2023. Dos solicitudes presentadas para participar en la licitación fechadas el 9 de febrero de 2023. El acta de la apertura de proposiciones de fecha 20 de febrero de 2023 en la que aparece la identificación de los dos interesados a los que se adjudicó dos lotes a cada uno. Las notificaciones de las adjudicaciones de los lotes hechas a los dos adjudicatarios de fecha 13 de marzo de 2023. Diversas minutas de los acuses de recibo y justificantes de rechazo en sede electrónica, en relación con las notificaciones dirigidas a los adjudicatarios de los lotes en las que, evidentemente, también aparecen estos identificados.

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 solicitadas deben facilitarse sin cargo alguno, puesto que ello va ínsito en la condición de Concejal del reclamante y se corresponde con el ejercicio de la función pública que tiene atribuida.

Finalmente, procede señalar que la remisión a esta Comisión de toda la información solicitada por el reclamante, o de parte de ella, no supone la resolución en un sentido estimatorio de la petición presentada, puesto que la citada información a quien debe ser remitida 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.



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 una información pública solicitada por D. XXX al Ayuntamiento de Gallegos del Pan (Zamora), en su condición de miembro de la Corporación municipal.

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, el Ayuntamiento de Gallegos del Pan debe entregar al reclamante una copia de la documentación relacionada con el expediente o expedientes de adjudicación de fincas municipales para el año 2023, previa disociación de los datos de carácter personal contenidos en dicha documentación, cuando el conocimiento de estos resulte irrelevante para el ejercicio de la función del miembro de la Corporación.

Tercero.- Notificar esta Resolución al D. XXX, como autor de la reclamación, y al Ayuntamiento de Gallegos del Pan (Zamora).

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