



Resolución 293/2024, de 20 de septiembre, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-192/2024 / reclamación frente a la falta de acceso a información pública solicitada por D. XXX ante el Ayuntamiento de Valbuena de Pisuerga (Palencia), en su condición de miembro de la Corporación municipal

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 22 de marzo de 2024, D. XXX, en su condición de Concejal del Ayuntamiento de Valbuena de Pisuerga (Palencia), presentó una solicitud de información pública dirigida a obtener lo siguiente:

“Primero:- Copia digital del acta pendiente de aprobar de la sesión celebrada el 12 de noviembre de 2023.

Segundo:- Copia digital de toda la documentación correspondiente a los asuntos incluidos en el orden del día de la sesión celebrada el día 16 de marzo, así como de los asuntos que se pretendieron incluir, teniendo derecho a disponer de esta documentación, tal y como se establece en los artículos 13 y 14 de la Ley 7/2018, de 14 de diciembre, así como 16.1 a) del ROF”.

Segundo.- Con fecha 12 de abril de 2024, se recibió en esta Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D. XXX, en su condición de Concejal del Ayuntamiento de Valbuena del Pisuerga, frente a la falta de acceso a la información pública indicada en el expositivo anterior.

Tercero.- Una vez recibida la reclamación, esta Comisión de Transparencia se dirigió al Ayuntamiento de Valbuena de Pisuerga poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que informase sobre la actuación que había dado lugar a la citada impugnación.



Con fecha 4 de julio de 2024, se recibió la contestación del Ayuntamiento de Valbuena de Pisuerga a la solicitud de informe, poniéndose de manifiesto en ella al respecto lo siguiente:

“En relación con su oficio de 27 de junio de 2024, motivado por la reclamación presentada por D. XXX, en su condición de concejal de ese Ayuntamiento, al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, frente a la respuesta municipal a su solicitud de información pública de fecha 22 de marzo de 2024 «entendiendo que no se da respuesta a lo solicitado por el compareciente esto es copia digital del acta de la sesión celebrada el 12 de noviembre de 2023, y el resto de la documentación solicitada en su escrito de fecha 22/03/2024, solicitud presentada en calidad de concejal del grupo municipal de XXX. Añade que, contrariamente a lo afirmado en la citada resolución denegatoria, el interesado no pudo acceder a la documentación solicitada los días 14 y 15 de marzo de 2024, en los que las dependencias municipales permanecieron cerradas.»

Se INFORMA que en todos los casos en los que el Sr. Concejal solicita acceso a un expediente se le señala que la documentación se encuentra SIEMPRE a su disposición en dependencias municipales. Pese a ello, el Sr. Concejal nunca vino a revisarla.

Preguntada a la secretaria municipal sobre la queja del concejal, afirma que se trata de una estrategia de desgaste que tiene como principal objetivo el «ataque personal» para desprestigiarla profesionalmente tal y como ya ha sido denunciado al Ministerio Fiscal (archivo de la denuncia), a los Servicios Sociales municipales, a la Excm. Diputación Provincial de Palencia y al grupo político provincial por el que se presenta a las elecciones dicho concejal (XXX)”.

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 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).

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 LRRL 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.- 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 22 de marzo de 2024 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 Concejal del Ayuntamiento 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. En este supuesto, considerando las fechas de presentación de la solicitud de información ante el Ayuntamiento de Valbuena de Pisuerga y de formulación de la reclamación ante esta Comisión de Transparencia (22 de marzo y 12 de abril de 2024, respectivamente), se puede concluir que la impugnación se realizó dentro del plazo previsto para ello.



Quinto.- 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 este supuesto concreto, la información solicitada se refiere al acta de la sesión del Pleno del Ayuntamiento de Valbuena del Pisuerga celebrada el 12 de noviembre de 2023, y a la documentación correspondiente a los asuntos incluidos en el orden del día de la sesión prevista para el día 16 de marzo de 2024. Según la documentación facilitada por el propio reclamante a esta Comisión de Transparencia, entre la que se incluía la convocatoria de la sesión ordinaria del Pleno para el día 16 de marzo de 2024, en el orden del día de esta convocatoria se contenían los siguientes puntos a tratar: *“Punto Primero: Aprobación, si procede, del Acta de la Sesión Anterior”*, *“Punto Segundo: Aprobación Delegación de obras -Reforma de centro sociocultural municipal de Valbuena de Pisuerga, Obra 60/24OD-”*, *“Punto Tercero: Aprobación Cuenta General 2022”*, *“Punto Cuarto: Instancias y escritos”*, *“Punto Quinto: Resoluciones e información de la Presidencia”* y *“Punto Sexto: Ruegos y Preguntas”*.

Se trata, en definitiva, de información pública en poder del Ayuntamiento, sin que en este punto exista controversia al respecto; surgiendo la misma respecto al modo en el que el reclamante habría de acceder a la información por la que se ha interesado.

A la vista de lo argumentado por el Ayuntamiento de Valbuena de Pisuerga en el informe remitido a esta Comisión de Transparencia, este hace hincapié en que la documentación siempre se encuentra en las dependencias municipales, siendo el lugar en el que el reclamante puede hacer uso de su derecho a revisarla.

Con relación a ello, debemos reiterar que la normativa reguladora del régimen local, entre la que se encuentra la que prevé el examen de los expedientes sometidos a sesión (art. 16.1.d del ROF y art. 46.2.b de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local), debe cohonestarse con la legislación de transparencia de forma tal que nunca el ejercicio del derecho de acceso a la información pública sea más restrictivo para un concejal en el ejercicio de su cargo que para un ciudadano.

Dicho principio, máxime cuando nos encontramos ante una solicitud de información pública presentada con posterioridad a la celebración de la sesión del pleno para el que era relevante dicha información, ha de tener sus consecuencias en aspectos tales como la obtención de copias como ya se ha señalado más arriba.



En este caso concreto, el reclamante ha solicitado de forma expresa una “*copia digital*”, tanto del acta de la sesión del Pleno de fecha 12 de noviembre de 2023, como de la documentación correspondiente a los asuntos que se trataron y debían haber sido tratados en la sesión que fue convocada para el día 26 de marzo de 2024.

En cuanto al derecho a obtener copias de la información solicitada, también 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 el reclamante 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.

Por otro lado, las copias de la documentación deben facilitarse al interesado 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.

Por último, cabe señalar 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, sin que en el caso que nos ocupa nos conste la concurrencia de ninguno de ellos.

No obstante, la normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento de los datos obtenidos (artículo 15.5 de la LTAIBG), razón por la que deben ser disociados u ocultados aquellos datos personales que resulten irrelevantes para el ejercicio de la función del miembro de la Corporación que, en su caso, pudieran aparecer en la información solicitada. Este límite opera en relación con todo acceso a datos personales por parte de un cargo representativo, puesto que si bien la protección de tales datos debe ceder ante el interés público que representa el adecuado ejercicio por este de su función de participación y representación política, siempre que el conocimiento de aquellos datos sea irrelevante para el ejercicio de aquella función no primará el interés público sobre la protección de los datos y no se encontrará justificado el acceso a los mismos por parte del cargo electo.

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 sobre acceso a información pública presentada por D. XXX ante el Ayuntamiento de Valbuena de Pisuerga (Palencia), en su condición de miembro de la Corporación municipal.

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, el Ayuntamiento de Valbuena de Pisuerga debe facilitar al reclamante una copia, en formato digital, del acta de la sesión del Pleno del Ayuntamiento de fecha 12 de noviembre de 2023, y de la documentación correspondiente a los asuntos a tratar en la sesión del Pleno que fue convocada para el día 26 de marzo de 2024, previa disociación de aquellos datos personales que resulten irrelevantes para el ejercicio de la función de concejal del reclamante.

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

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