



## Resolución 44/2017, de 19 de mayo, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

**Asunto: expediente CT-0074/2016 / reclamación frente a la resolución de una solicitud de información pública presentada por XXX ante el Ayuntamiento de Peñafiel (Valladolid)**

### I. ANTECEDENTES

**Primero.-** Con fecha 16 de septiembre de 2016 y número 2450176, tuvo registro de entrada en la Delegación del Gobierno en Valladolid una solicitud de información pública dirigida por XXX al Ayuntamiento de Peñafiel (Valladolid). En el “solicito” de esta petición se exponía lo siguiente:

*“Que se tenga por admitido el presente escrito de solicitud, resolviendo conceder y facilitar a XXX el acceso a la información de los siguientes expedientes, a la mayor brevedad posible, por ser el conocimiento de los mismos imprescindible para el desarrollo de sus funciones como Concejal:*

- Expediente de modificación de contrato de servicio de Zonas Verdes (decreto 463/2016)
- Expediente de actualización del inventario municipal. Baja de la parcela 5047 del polígono 10.
- Expediente de licitación de gestión de limpieza viaria (último).

*Permitiendo su consulta y, en caso necesario, el libramiento de copias.*

*(...)*

*Que además de ejercer, con carácter ordinario, su Derecho de acceso a la información en el marco del régimen jurídico que, fundamentado en el artículo 23 de la Constitución, se prevé en los artículos 77 LRBRL y 14 a 16 del ROF, XXX solicita acceder, con carácter complementario como indica la jurisprudencia del TS, su derecho de acceso a la información pública en los mismos términos y en las mismas condiciones que cualquier ciudadano, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 12 y siguientes de la LTAIBG, pudiendo utilizar para la segura desestimación de la Alcaldía de la presente solicitud el régimen de impugnaciones previsto en el artículo 24 de esta Ley ante la Comisión de Transparencia de Castilla y León”.*

Esta solicitud fue resuelta expresamente mediante el Decreto de la Alcaldía del citado Ayuntamiento núm. 519/2016, de 23 de septiembre, en cuya parte dispositiva se resolvió lo siguiente:

*“Primero.- Desestimar la solicitud de copia formulada por el Concejal de este Ayuntamiento, XXX, XXX, por los siguientes motivos:*



a) *Por no reunir la solicitud los requisitos establecidos en el artículo 15 del R.D. 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF).*

b) *Porque la petición de información y copia de documentos que se solicita es desproporcionada, dado el excesivo volumen de la documentación cuya copia se solicita y la perturbación que su expedición y entrega causa en el funcionamiento de la Corporación Local, que se produce de una forma reiterada y abusiva; y el asegurar la normalidad de aquel funcionamiento es un imperativo del principio de eficacia que para la actuación de la Administración pública proclama el art. 103 CE.*

*Segundo.- Instar al concejal de este Ayuntamiento, XXX XXX, para que el ejercicio del derecho a la información que como concejal le corresponde se haga de conformidad con lo establecido en el artículo 15 del R.D. 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF). Es decir: cuando se solicite 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) del mismo precepto deberá cumplirse con la exigencia de individualización documental. (SSTS 29-3-2006,28-01-2008).*

*Tercero.- Ordenar a la Secretaria General del Ayuntamiento de Peñafiel para que se indique al Concejal de este Ayuntamiento, XXX XXX, los días y horas en las que podrá acceder directamente a la documentación existente en el Ayuntamiento de la solicitada por el mencionado concejal, garantizando en todo momento el normal funcionamiento de la Secretaría.*

*(...)”*

**Segundo.-** Con fecha 28 de septiembre de 2016, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por XXX frente a la resolución expresa de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.

**Tercero.-** Recibida la reclamación anterior nos dirigimos al Ayuntamiento de Peñafiel poniendo de manifiesto la recepción de la misma y solicitando que nos informase sobre la actuación que había dado lugar a la citada reclamación.

Con fecha 2 de noviembre de 2016, se recibió la contestación del Ayuntamiento de Peñafiel a nuestra solicitud de informe. En esta respuesta se pone de manifiesto lo siguiente:

*“En ningún caso se ha denegado a XXX, Concejal de este Ayuntamiento, las solicitudes de información pública presentadas con fecha 20 de septiembre de 2016.*

*(...) en el resuelto tercero se: «Ordena a la Secretaria General del Ayuntamiento de Peñafiel para que se indique al Concejal de este Ayuntamiento, XXX XXX, los días y horas en las que podrá acceder directamente*



*a la documentación existente en el Ayuntamiento de la solicitada por el mencionado concejal, garantizando en todo momento el normal funcionamiento de la Secretaría».*

*Lo que se le niega, es la copia de dichos documentos, porque la petición de información y copia de documentos es desproporcionada, dado el excesivo volumen de la documentación solicitada y la perturbación que su expedición y entrega ha causado en el funcionamiento de la Corporación Local, que viene produciéndose de una forma reiterada y abusiva desde el inicio de la legislatura; y el asegurar la normalidad de aquel funcionamiento de la Entidad es un imperativo del principio de eficacia que para la actuación de la Administración Pública proclama el art. 103 CE.*

*(...) en el resuelvo segundo se: «Insta al concejal de este Ayuntamiento, XXX XXX, para que el ejercicio del derecho a la información que como concejal le corresponde se haga de conformidad con lo establecido en el artículo 15 del R.D. 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF). Es decir: cuando se solicite 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) del mismo precepto deberá cumplirse con la exigencia de individualización documental. (SSTS 29-3-2006, 28-01-2008)».*

*Manifiestarle que desde el departamento de Secretaria, se le está proporcionando y se le proporcionará la documentación que ha ido solicitando en estos escritos y en los anteriores. Indicarle, que la Secretaria de este Ayuntamiento se encuentra cubierta en acumulación, siendo dos tardes las que presta sus servicios la Secretaria”.*

Con posterioridad a la recepción de este informe del Ayuntamiento de Peñafiel, se han recibido varios escritos del reclamante solicitando la resolución de su reclamación, motivo por el cual presumimos que, a pesar del contenido de la decisión municipal favorable al acceso a la información pedida, aquel mantiene su oposición a la forma en la que la citada Entidad local exige que tenga lugar tal acceso, excluyendo la posibilidad de proporcionar una copia de la documentación solicitada.

## **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 (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, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa.

**Segundo.-** La disposición adicional cuarta de la misma LTAIBG, establece que la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 citado corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas. En Castilla y León ese órgano es esta Comisión de Transparencia a quien corresponde la tramitación y resolución de aquella reclamación, ajustándose a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En 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.

**Tercero.-** Para determinar si esta Comisión de Transparencia es competente para resolver esta reclamación, debemos analizar si la circunstancia de que el solicitante de la información tenga la condición de Concejal del Ayuntamiento de Peñafiel, Entidad local a quien se solicita la información, excluye o no aquella competencia.

Al respecto, debemos poner de manifiesto que, tal y como se especifica en el preámbulo de la LTAIBG, esta regula el derecho de acceso a la información pública “*que, no obstante ya ha sido desarrollado en otras disposiciones de nuestro ordenamiento*”. Entre estas regulaciones previas destaca la relativa al derecho de acceso a la información por parte de los cargos representativos locales en el ejercicio de su función, el cual se encuentra reconocido como un derecho fundamental en la Constitución Española (artículo 23) y tiene su configuración legal en el artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL). Los aspectos procedimentales del ejercicio de este derecho se completan con lo dispuesto en los artículos 14 a 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 (ROF), preceptos que abordan cuestiones como la consagración de la regla del silencio positivo cuando no se dicte resolución o acuerdo denegatorio en el término de cinco días, a contar desde la fecha de solicitud; el reconocimiento de acceso a la información sin necesidad de autorización en los casos enunciados en el artículo 15; las reglas generales de consulta de la información; y, por último, el deber de guardar reserva en relación con las informaciones que se les faciliten para hacer posible el desarrollo de su función.

Este derecho fundamental de los cargos representativos locales al acceso a la información de su respectiva entidad local tiene dos vías de protección ordinaria –el recurso potestativo de reposición y el recurso contencioso-administrativo-, a las que hay que sumar dos garantías adicionales como son, por una parte, el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona regulado en los artículos 114 a 121 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, y, por otra parte, la vía del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

Por tanto, podemos afirmar que, partiendo de su reconocimiento constitucional como derecho fundamental, el ordenamiento jurídico regula un procedimiento específico de acceso a la información por parte de los cargos representativos locales en el ejercicio de su función.

Sin embargo, tal y como ha puesto de manifiesto el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su respuesta de 18 de febrero de 2016 a la consulta planteada por el Presidente del Consejo de Transparencia de la Región de Murcia (C0105/2015), y viene manteniendo también esta Comisión en varias de sus resoluciones (entre otras, Resolución 13/2016, de 9 de junio, expte. CT-0024/2016; Resolución 25/2016, de 8 de agosto, expte. CT-0041/2016; y Resolución 9/2017, de 23 de enero, expte. CT-0012/2017), tras la entrada en vigor de la LTAIBG existen dos vías en virtud de las cuales los cargos representativos locales pueden ejercer su derecho de acceso a la información:

- la primera de ellas, de carácter habitual y ordinario, es la específica prevista en la legislación de régimen local cuyas características esenciales se han reseñado anteriormente; y
- la segunda es la regulada con carácter general en el Capítulo III, del Título I, de la LTAIBG, puesto que el artículo 12 de esta Ley prevé que la titularidad del derecho de acceso a la información corresponde a “todas las personas”.



Por tanto, a los efectos que aquí nos ocupan, los Concejales de un Ayuntamiento pueden ejercer, con carácter ordinario, el derecho de acceso a la información en el marco del régimen jurídico que, con fundamento en el artículo 23 de la Constitución, se prevé en los artículos 77 de la LRBRL y 14 a 16 del ROF; sin embargo, en el caso de que así lo decidan y lo indiquen expresamente en su solicitud, se encuentran facultados para ejercer su derecho de acceso a la información pública en los mismos términos y con las mismas condiciones que cualquier ciudadano, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 12 y siguientes de la LTAIBG, pudiendo utilizar en este último caso el régimen de impugnaciones previsto en el artículo 24 de esta Ley ante la Comisión de Transparencia de Castilla y León.

Este último supuesto es el que concurre en el caso aquí planteado, puesto que el solicitante, sin perjuicio de su condición de Concejales del Ayuntamiento de Peñafiel, manifestó expresamente en su petición que ejercía su derecho a solicitar información pública a esta Entidad local al amparo de lo dispuesto en la LTAIBG como cualquier otro ciudadano

Por este motivo, esta Comisión es competente para resolver la reclamación presentada, debiendo aplicar para adoptar la decisión que corresponda la normativa de transparencia (esencialmente la LTAIBG) y no la específica de acceso a la información de los cargos representativos locales.

**Cuarto.-** La reclamación ha sido presentada por quien se encuentra legitimado para ello puesto que su autor es la misma persona que se dirigió en solicitud de información con fecha 16 de septiembre de 2016 al Ayuntamiento de Peñafiel.

**Quinto.-** La reclamación ha sido presentada dentro del plazo establecido para ello (art. 24.2 de la LTAIBG), puesto que tuvo registro de entrada en esta Procuraduría dentro del plazo de un mes desde que tuvo lugar la notificación del Decreto núm. 519/2016, de 23 de septiembre, objeto de la reclamación.

**Sexto.-** Comenzando con el análisis material de la actuación administrativa impugnada, debemos señalar que le asiste la razón al Ayuntamiento de Peñafiel cuando señala que el Decreto impugnado no deniega la información solicitada por el reclamante, puesto que en el mismo se reconoce el derecho del solicitante a la consulta personal de los expedientes administrativos en cuestión. Sin embargo, sí se deniega un medio concreto de formalización del acceso a la información que es la obtención de copias de los documentos obrantes en tales expedientes, medio que, considerando la persistencia del solicitante en su reclamación, es el deseado por este.



En relación con la formalización del acceso a la información, el artículo 22.1 de la LTAIBG establece como preferente el acceso por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio. En este caso concreto, siendo el objeto de la información pública solicitada tres expedientes administrativos integrados, por tanto, por documentos, el acceso por vía electrónica se realizaría a través de la remisión de una copia de los mismos como archivos adjuntos a un correo electrónico remitido a la dirección señalada por el propio solicitante en su petición.

De conformidad con lo dispuesto en el apartado 4 del citado artículo 22 de la LTAIBG y sin perjuicio del principio general de gratuidad del acceso a la información, la expedición de copias puede dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, o, en su caso, conforme a la normativa autonómica o local que resulte aplicable.

**Séptimo.-** Sin embargo, el Ayuntamiento de Peñafiel motiva su negativa a proporcionar las copias solicitadas en su excesivo volumen, alegando que proceder de esta forma afectaría al normal funcionamiento de la Corporación.

Desde el punto de vista de la regulación contenida en la LTAIBG (que, reiteramos, es la que corresponde aplicar para resolver la presente reclamación), este argumento se podría reconducir hacia una de las causas de inadmisión a trámite de las solicitudes de información pública, como es la contenida en el artículo 18.1 e) (“*carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley*”). En consecuencia, debemos valorar si la solicitud de una copia de la documentación pedida, integrante de los tres expedientes administrativos identificados en la petición, tiene el carácter de compleja, abusiva o voluminosa, por cuanto en este caso sería correcta la decisión de inadmitir aquella solicitud.

Pues bien, una vez examinada la solicitud que aquí nos ocupa, consideramos que la misma no puede ser calificada de compleja, abusiva o voluminosa.

En este sentido, procede señalar que en el Criterio Interpretativo CI/003/2016, de 14 de julio, emitido por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en relación con la concreta causa de inadmisión a trámite de las solicitudes de información pública prevista en el artículo 18.1 e) de la LTAIBG, se señaló lo siguiente a los efectos que aquí nos interesan:

*“(...) hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:*



A) *Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho y,*

B) *Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.*

1. *Así, una solicitud puede entenderse abusiva cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:*

*(...)*

*- Cuando, de ser atendida, requiera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.*

*- Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.*

*- Cuando sea contraria a las normas, las costumbre o la buena fe.*

2. *Se considerará que la solicitud está justificada con la finalidad de la Ley cuando se fundamenta en el interés legítimo de:*

*- Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos.*

*- Conocer cómo se toman las decisiones públicas*

*- Conocer cómo se manejan los fondos públicos*

*- Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas.*

En atención a lo expuesto, se enuncian en el citado Criterio Interpretativo las siguientes conclusiones:

*“(...) b) Las Administraciones y Entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley deben tener en cuenta que las causas de inadmisión deben aplicarse de manera restrictiva y, cuando sean aplicables, habrán de expresar los motivos que lo justifiquen.*

*c) En todo caso, la concurrencia de las causas de inadmisión a que se refiere este criterio interpretativo requiere en ambos casos la concurrencia de dos requisitos (...) En el caso de la solicitud abusiva, ésta debe no solo ser cualitativamente abusiva sino además no estar justificada con la finalidad de la Ley.*

*d) Las Administraciones y Entidades Públicas obligadas por la LTAIBG que apliquen las causas de inadmisión a que se refiere este criterio deben hacerlo de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos, y así deben justificarlo convenientemente”.*





En relación con la interpretación restrictiva que ha de realizarse de las causas de inadmisión de las solicitudes de información pública recogidas en la LTAIBG, en la Sentencia núm. 60/2016, de 18 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo núm. 6 (confirmada por la Sentencia, de 7 de noviembre de 2016, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional) se señala lo siguiente:

*“(...) La interpretación del art. 18.1 (...) de la Ley 19/2013, ha de hacerse atendiendo a que en ella se configura el derecho de acceso a la información pública como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer que «Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley» (Artículo 12), y a la Exposición de Motivos, conforme a la cual «el capítulo III (donde se insertan ambos preceptos, arts. 12 y 18 de la Ley) configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud. Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española- o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos (...)”.*

A lo anterior cabe añadir que la propia LTAIBG prevé en su artículo 20.1 que el plazo de un mes para resolver las solicitudes de acceso a información pública puede ampliarse por otro mes *“en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario”*. Respecto a esta previsión concreta, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Criterio Interpretativo CI/005/2015, de 14 de octubre, ha señalado que *“la excepción de ampliación del plazo, además de notificada con carácter previo habrá de ser motivada, con expresión de las circunstancias concretas que justifiquen la ampliación del plazo general, sus causas materiales y sus elementos jurídicos”*.

Pues bien, en el supuesto que ha dado lugar a la presente reclamación, siendo el objeto de la solicitud tres expedientes administrativos concretos (dos de contratación y uno relacionado con la baja de una parcela en el inventario municipal), no se han expresado las circunstancias concretas (por ejemplo, número de documentos integrantes de cada uno de ellos o dificultad para su localización) que motivaron, no ya la ampliación del plazo a la que se refiere el Criterio Interpretativo señalado, sino la propia decisión de denegar la obtención de una copia de la documentación integrante de aquellos. De hecho, no solo es que no conste que se valorase por la Corporación la ampliación del plazo de un mes para poder remitir al solicitante una copia de la documentación señalada debido a su volumen, sino que la petición fue resuelta en el brevísimo plazo de tres días desde que se recibió en el Ayuntamiento.

**Octavo.-** En definitiva, podemos concluir que, si bien la solicitud de información formulada por XXX al Ayuntamiento de Peñafiel al amparo de la LTAIBG no fue desestimada, sí fue rechazada



la posibilidad de que el acceso de este a aquella se realizara mediante la obtención de una copia de los documentos integrantes de los expedientes identificados en su petición. Pues bien, con base en los argumentos jurídicos expuestos, consideramos que este rechazo contraviene lo dispuesto en aquella Ley y, por tanto, la citada Entidad local debe proceder a remitir una copia de los documentos señalados por el ciudadano identificado.

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** de XXX frente al Decreto de la Alcaldía del citado Ayuntamiento núm. 519/2016, de 23 de septiembre, por el que se resolvió la solicitud de información pública presentada por aquel.

**Segundo.-** Para dar cumplimiento a esta Resolución, **remitir a la dirección de correo electrónico señalada en la solicitud presentada una copia de los documentos integrantes de los tres expedientes administrativos identificados en la misma.**

**Tercero.-** Notificar esta Resolución a XXX de la reclamación y al Ayuntamiento de Peñafiel

**Cuarta.-** 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.** No obstante, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 124.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 25.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, contra esta Resolución cabe la interposición de un recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a su notificación, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (artículo 10.1.m LJCA).

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

Fdo.: Javier Amoedo Conde