

Resolución 216/2020, de 20 de noviembre, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-95/2020 / reclamación frente a la falta de acceso a una información pública solicitada a la Diputación de Zamora por D. XXX, en calidad de XXX del Grupo de Diputados del PSOE

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 21 de enero de 2020, D. XXX, en calidad de XXX del Grupo de Diputados del PSOE de la Diputación de Zamora, presentó una solicitud de información pública dirigida a esta Diputación Provincial. A través del “*solicita*” del escrito de solicitud la petición se concretaba en lo siguiente:

“Acceso al expediente/s que se hayan iniciado con motivo de la reclamación de los cuatro trabajadores manuales no cualificados de la Residencia Virgen del Canto de Toro, solicitando subir de categoría profesional”.

Hasta la fecha, no consta que la solicitud indicada haya sido resuelta expresamente.

Segundo.- Con fecha 5 de marzo de 2020, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D. XXX frente a la falta de acceso a la información pública indicada en el expositivo anterior.

Tercero.- Una vez recibida esta reclamación, nos dirigimos a la Diputación de Zamora poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que nos informase sobre la actuación que había dado lugar a esta impugnación.

Consta la recepción de esta petición por la Diputación de Zamora con fecha 16 de abril de 2020, a través de la firma del aviso de recibo del correo certificado correspondiente.

Sin embargo, el informe solicitado no ha sido recibido en esta Comisión de Transparencia. No obstante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 80.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las

Administraciones Públicas, se prosiguen las actuaciones y se procede a adoptar la presente Resolución.

Sin perjuicio de ello, lamentamos que nos veamos obligados a resolver esta reclamación sin conocer el criterio de la Diputación de Zamora, quien, sin duda, podría aportar elementos de juicio relevantes para decidir acerca del supuesto aquí planteado. Esta falta de respuesta, además, supone un incumplimiento de la colaboración debida al Comisionado de Transparencia, en cuanto Presidente de esta Comisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.

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.- La disposición adicional cuarta de la 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 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.

Tercero.- La reclamación ha sido presentada por D. XXX, quien se encuentra legitimado para ello, puesto que, como XXX del Grupo de Diputados del PSOE de la Diputación de Zamora, solicitó el acceso a la información pública que ha dado lugar a la citada impugnación.

Cuarto.- La reclamación debe considerarse interpuesta en tiempo y forma, conforme al artículo 24.2 de la LTAIBG, según el cual:

“La reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo”.

Por otro lado, el artículo 20.1 de la LTAIBG establece:

“La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver.

Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo haga necesario y previa notificación al solicitante”.

En este supuesto concreto, la reclamación fue registrada ante esta Comisión de Transparencia el 5 de marzo de 2020, después de que la solicitud de información pública fuera realizada a través de un escrito presentado el 21 de enero de 2020.

No obstante, como más adelante se señalará, cabe considerar que en este caso la estimación de la solicitud se ha producido por silencio positivo, conforme a lo previsto en el artículo 14.2 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre (en adelante, ROF). Por este motivo, debemos poner de manifiesto que la presentación de reclamaciones frente a las resoluciones presuntas de las solicitudes de acceso a información pública, por no haber sido resueltas expresamente, no se encuentra sujeta a plazo, de conformidad con lo previsto en los artículos 20.1, 20.4 y 24.2 de la

LTAIBG, así como conforme al criterio del CTBG, expresado en su Criterio Interpretativo CI/001/2016, de 17 de febrero de 2016, a partir de la jurisprudencia fijada por el Tribunal Constitucional acerca de los plazos para recurrir el silencio administrativo negativo y las previsiones de la LPAC relativas a la interposición de los recursos de alzada y de reposición.

Quinto.- Como cuestión previa al análisis de la actuación impugnada, también es necesario analizar la competencia de esta Comisión de Transparencia para resolver la reclamación presentada, considerando que su autor ha actuado bajo la condición de Diputado de la Diputación de Zamora, y que el objeto de su impugnación es la falta de acceso a información solicitada por este en el ejercicio de tal condición o con ocasión de la misma, después de presentar su solicitud bajo el expreso amparo del artículo 14 del ROF.

Teniendo en consideración esa condición de Diputado del solicitante de la información pública, hay que tener en cuenta que, 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 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 su función. Este precepto se desarrolla en los artículos 14, 15 y 16 del ROF. Conforme a los mismos, los miembros de las corporaciones locales tienen reconocido el derecho a obtener cuantos antecedentes, datos e informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resultan precisos para el desarrollo de su función, además de la información y documentación de la entidad local que sea de libre acceso para cualquier ciudadano. Cualquier interpretación de las normas que articulan este derecho debe hacerse en sintonía con el bien jurídico protegido, en este caso preservar un derecho fundamental como es el reconocido en el artículo 23 de la Constitución Española.

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 citado artículo 23 de la Constitución Española.

Esta relación del acceso a la información de los cargos representativos locales con su derecho a la participación política ha conducido al Tribunal Supremo a señalar que, en ningún caso, los representantes políticos electos pueden tener reconocidas unas garantías inferiores a las de cualquier ciudadano en su ejercicio del derecho de acceso a la información. Así, en su Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 15 de junio de 2015, relativa al acceso a información de los diputados de la Asamblea

Legislativa de la Comunidad Valenciana, pero trasladable igualmente a los cargos representativos locales, se señalaba lo siguiente:

“Ya al margen de las circunstancias propias de este litigio y como consideración de futuro, haya que decir que, tras la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y para la Comunidad Valenciana, tras la Ley 2/2015, de 2 de abril, de transparencia, buen gobierno y participación ciudadana de la Comunidad Valenciana, el derecho de los parlamentarios a la información pública no puede sino verse fortalecido. En efecto, a fin de que estén en condiciones adecuadas para hacer frente a la especial responsabilidad que se les ha confiado al elegirlos, habrán de contar con los medios necesarios para ello, los cuales en punto al acceso a la información y a los documentos públicos no solo no podrán ser inferiores a los que tiene ya a su disposición cualquier ciudadano en virtud de esas leyes, sino que deben suponer el plus añadido imprescindible” (Fundamento jurídico séptimo, último párrafo).

Por tanto, el derecho de acceso a la información de los concejales y del resto de cargos representativos locales es un derecho constitucionalmente privilegiado respecto al mismo derecho del que son titulares el resto de ciudadanos, compadeciéndose mal con este carácter reforzado el hecho de que se pudiera privar a los cargos locales de la posibilidad de utilizar el mecanismo de garantía consistente en la interposición de la reclamación ante las autoridades de garantía de la transparencia (CTBG u órganos autonómicos análogos allí donde se hayan creado).

En este sentido, 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 que impide que cuenten con menos garantías que las reconocidas a todos los ciudadanos en el ejercicio del mismo derecho, sin necesidad de que, para poder utilizar aquel mecanismo, deban ejercer este derecho como ciudadanos y despojarse para ello de su condición de representantes políticos electos. De esta forma, se superaría la

incoherencia que puede suponer concluir que una normativa especial, que desarrolla un derecho fundamental, impide a sus titulares utilizar una garantía de la que disponen todos los ciudadanos en aplicación de la normativa general de transparencia.

Con la adopción de este criterio, plasmado por primera vez en la Resolución 86/2019, de 29 de abril (expediente CT-0314/2018), esta Comisión de Transparencia se sumó a la postura de otros organismos de garantía de la transparencia en la adopción del criterio de admitir su competencia para tramitar y resolver estas reclamaciones (entre otros, la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña -GAIP-, desde su Resolución de 11 de febrero de 2016; el Consejo de Transparencia de Aragón, desde su Resolución 6/2017, de 27 de marzo; el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana, entre otras en su Resolución 26/2017, de 10 de marzo; el Comisionado de Transparencia de Canarias, entre otras, en su Resolución 61/2016, de 31 de marzo; o, en fin, la Comisión de Transparencia de Galicia, en su Resolución 25/2016, de 15 de diciembre).

La postura adoptada por la GAIP fue confirmada judicialmente por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en su Sentencia núm. 1074/2019, de 18 de diciembre.

Sexto.- Sobre la cuestión de fondo de la reclamación que ahora nos ocupa, debemos 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 caso, la solicitud referida a unos expedientes iniciados a partir de la reclamación de cuatro trabajadores de la Residencia Virgen del Canto de Toro, titularidad de la Diputación de Zamora, tiene como objeto, en efecto, información pública en los términos dispuestos en el citado artículo 13 de la LTAIBG.

En todo caso, 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 en los términos que ya hemos indicado, 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 LRBL y 14 a 16 del ROF. En líneas generales y sin perjuicio de lo que más adelante sea necesario pormenorizar, el desarrollo reglamentario de este régimen recoge 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 (artículo 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:

a) Cuando se trate del acceso de los miembros que ostenten delegaciones o responsabilidades de gestión, a la información propia de las mismas.

b) 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 los órganos colegiados de que formen parte, así como a las resoluciones o acuerdos adoptados por cualquier órgano municipal.

c) Cuando se trate del acceso a la información o documentación de la entidad local que sean de libre acceso para los ciudadanos. (artículo 15 del ROF).

3.- La consulta y examen concreto de los expedientes, libros y documentación en general se regirán por las siguientes normas:

a) Podrá realizarse, bien en el archivo general o en la dependencia donde se encuentre, bien mediante la entrega de los documentos o de una copia de los mismos. 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 (artículo 16.1 a) del ROF).

b) En ningún caso los expedientes, libros o documentación podrán salir de las dependencias y oficinas locales (artículo 16.1 b) del ROF).

c) La consulta de los libros de actas y los libros de resoluciones del Presidente deberá efectuarse en el archivo o en la Secretaría General (artículo 16.1 c) del ROF).

d) El examen de expedientes sometidos a sesión podrá hacerse únicamente en el lugar en que se encuentren de manifiesto a partir de la convocatoria (artículo 16.1 d) del ROF).

4.- Los miembros de la Corporación tienen el deber de guardar reserva en relación con las informaciones que se les faciliten para hacer posible el desarrollo de su función (artículo 16.3 del ROF).

A partir del régimen expuesto, debemos considerar que, en virtud de silencio positivo, debe tenerse por estimada la solicitud de acceso a la información presentada por D. XXX, en calidad de Diputado de la Diputación de Zamora, puesto que aquella solicitud se encuentra amparada en la posibilidad del reclamante de obtener *“cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función”*. Por lo expuesto, el objeto de la



reclamación se apoya en el hecho de que no se ha materializado el acceso a la información pretendido.

Frente a ello, 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 cohonestarse ahora con la legislación de transparencia especialmente garantista, de forma tal que nunca aquel ejercicio sea más restrictivo para un concejal que para un ciudadano.

Este principio tiene 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 concejal 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”.

En el caso que nos ocupa, el objeto de la solicitud está perfectamente delimitado (expedientes iniciados a partir de la reclamación de cuatro trabajadores de la Residencia Virgen del Canto de Toro, titularidad de la Diputación Provincial de Zamora), sin que existan límites que impidan que el acceso pueda tener lugar. Este acceso tiene como única limitación la relativa a los datos personales (de personas físicas) que pudieran aparecer en los documentos integrantes de aquellos expedientes cuyo conocimiento resulte irrelevante para el ejercicio de la función del Diputado solicitante, datos que, en caso de que consten en tales documentos, deberán ser disociados u ocultados.

Por otro lado, el régimen de acceso a la información previsto específicamente para los miembros de las corporaciones locales no tiene previsto un trámite de alegaciones para terceros debidamente identificados cuyos derechos o intereses pudieran verse afectados por el acceso a la información solicitada (en este caso los

terceros cuyos derechos e intereses podrían verse afectados por el acceso a la información pública serían los trabajadores a los que afectan los expedientes sobre los que se solicita la información), trámite que sí está previsto en el artículo 19.3 de la LTAIBG, lo cual también debe ponerse en relación con las funciones atribuidas a los miembros electos de las corporaciones locales y con el deber de reserva que tienen impuesto.

Por lo expuesto, sin que nos conste que se haya facilitado al reclamante la información que ha solicitado, la resolución de su solicitud, en su debida forma, no puede tener otro contenido que el dirigido a conceder el acceso a la información pedida, máxime dado el carácter positivo del silencio ante las peticiones de acceso a la información por parte de los miembros de las corporaciones locales cuando no sean resueltas expresamente en el término de cinco días, a contar desde la fecha de la solicitud, conforme a lo previsto en el artículo 14 del ROF.

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 solicitada a la Diputación de Zamora por D. XXX, como XXX del Grupo de Diputados del PSOE de esta Diputación.

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución se debe dar acceso al reclamante a la documentación contenida en el expediente o expedientes a los que hubieran dado lugar la reclamación de los trabajadores de la Residencia Virgen del Canto de Toro cuyo objeto era subir de categoría profesional, previa disociación, en su caso, de los datos de carácter personal que pudieran aparecer en los documentos integrantes de aquellos expedientes cuyo conocimiento sea irrelevante para el ejercicio de la función del Diputado solicitante.

Tercero.- Notificar esta Resolución a D. XXX, como autor de la reclamación, y a la Diputación de Zamora entidad frente a la que se dirige dicha reclamación.

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



COMISIONADO DE TRANSPARENCIA
DE CASTILLA Y LEÓN

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