



Resolución 112/2026, de 17 de abril, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: Expediente CT-11/2022 / Reclamación frente a la falta de acceso a la información pública solicitada por D.ª XXX ante el Ayuntamiento de Navalmoral de la Sierra (Ávila), en su condición entonces de Concejal y Portavoz del Grupo Político Podemos

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 30 de noviembre de 2021, D.ª XXX, en su condición entonces de Concejal y Portavoz del Grupo Político Podemos en el Ayuntamiento de Navalmoral de la Sierra (Ávila) presentó, en unión de otro Concejal, una solicitud de información dirigida a esta Entidad local. El objeto de esta petición se formuló en los siguientes términos:

“1.- Copia de la Ordenanza Municipal de Pastos

2.- Copia de los expedientes referentes a 2019, 2020 y 2021 de subasta de pastos”.

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

Segundo.- Con fecha 16 de enero de 2022, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D.ª XXX, frente a falta de acceso a la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.

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

En la contestación del Ayuntamiento de Navalmoral de la Sierra a nuestra solicitud de informe se indicó que por los concejales reclamantes se presentaban escritos de forma reiterada, negando que se les haya impedido el acceso a la documentación, afirmando que siempre se les ha facilitado, incluso permitiéndoles fotocopiarla o fotografiarla; señala, además, que en alguna ocasión no se les ha podido proporcionar documentación contable por estar en manos de una empresa externa. Que habían presentado más de 400 escritos en dos años y medio y que disponían de toda la información 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 (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 primera cuestión cabe indicar que la reclamante ostenta una doble posición jurídica que refuerza su derecho al acceso a la información solicitada.

En su condición de ciudadana, el artículo 12 de la LTAIBG reconoce el derecho de acceso a la información pública a todas las personas, sin exigencia de motivación ni de acreditación de interés alguno, siendo suficiente la condición de persona física para ser titular del derecho.

En su condición de Concejala de la Corporación municipal, la reclamante goza además de un derecho específico de acceso a la información, de mayor alcance y contenido que el general, reconocido en el artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL). Este derecho se complementa con lo establecido en el artículo 14 y concordantes 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), que regula con detalle el acceso de los concejales a la documentación municipal.

No obstante lo indicado, 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 autora era miembro de una Corporación local y que el objeto de su impugnación era la falta de acceso a la información pública solicitada por esta en el ejercicio de tal condición, en el momento de la presentación de su petición.

Con carácter general, el artículo 77 de la 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).

En consecuencia, esta Comisión era competente para resolver la reclamación aquí presentada.

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 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 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.- La reclamación fue presentada por quien se encontraba legitimada para ello puesto que su autora era una de las personas que había dirigido la solicitud de información pública al Ayuntamiento de Navalmoral de la Sierra.

Quinto.- En el momento en el que fue presentada la reclamación que ahora se resuelve, la pretensión de acceso a la información que había sido solicitada con fecha 30 de noviembre de 2021 debía entenderse estimada presuntamente de conformidad con lo dispuesto en los artículos 12.1 de la Ley 7/2018, de 14 de diciembre, y 14.1 del ROF. Por tanto, en aquel momento el objeto de la reclamación era una resolución presunta cuyo contenido era el reconocimiento del derecho del miembro de la Entidad local a acceder a aquella información.

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, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, reconocen expresamente la posibilidad de interponer ante esta Comisión de Transparencia reclamaciones frente a resoluciones presuntas en materia de acceso a la información pública, resulta



coherente con la letra y con el espíritu de estas leyes que, dentro de estas reclamaciones presuntas impugnables, se incluyan también las estimatorias. Lo contrario implicaría que en estos casos se “beneficiara” la actuación incorrecta de la Administración consistente en no resolver lo procedente en el plazo establecido para ello, con la frustración del legítimo derecho de los ciudadanos a solicitar la tutela de este órgano de garantía del derecho de acceso a la información pública.

En cuanto al plazo para interponer reclamaciones frente a resoluciones presuntas, este, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24.2 de la LTAIBG, es, en principio, de un mes a contar desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo. No obstante, con carácter general, respecto al plazo para reclamar frente a las estimaciones presuntas de solicitudes de acceso a la información pública, se debe poner de manifiesto el criterio manifestado por el CTBG en su Criterio Interpretativo CI/001/2016, de 17 de febrero de 2016, donde, partiendo de la jurisprudencia fijada por el Tribunal Constitucional acerca de los plazos para recurrir el silencio administrativo negativo y de las previsiones de la LPAC, relativas a la interposición de los recursos de alzada y de reposición, se concluye lo siguiente:

“(...) la presentación de una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno frente a la desestimación de una solicitud de acceso a la información por silencio no estará sujeta a plazo”.

Por tanto, por los mismos motivos, consideramos que tampoco se encontraba sujeta a plazo la presentación de reclamaciones formuladas frente a las estimaciones presuntas de solicitudes de acceso a información pública que no se hubiera materializado, como ocurría en este caso en el momento en el que fue presentado el escrito de reclamación.

Sexto.- 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 el caso que nos ocupa, el objeto de la información solicitada se refiere a la Ordenanza municipal de pastos, y a tres expedientes relacionados con la contratación de los pastos, por lo que se trata de documentación a disposición del Ayuntamiento al haber sido elaborada en el ejercicio de sus funciones, al afectar a su ámbito competencial, y que, por tanto, debe estar en su poder y, es por eso es información pública a los efectos del artículo 13 de la LTAIBG, anteriormente transcrito.

Ante ello, procede 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.



En el caso aquí planteado la información pública solicitada, sin duda, cumple con los requisitos establecidos en el artículo 13 de la LTAIBG, y no concurre en el presente supuesto, como vamos a ver, ninguno de los límites ni causas de inadmisión previstas en los artículos 14, 15 y 18 de dicha norma.

Sobre esta cuestión resulta relevante que en este supuesto el derecho de acceso a la información, en el momento de su ejercicio, era 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 expresión del derecho constitucional consagrado por el artículo 23 de la Constitución relativo al derecho a la participación política, si bien exige que el Concejal concrete la petición de la información solicitada, como sucede en el caso que aquí se nos plantea; y que el derecho a la obtención de información, en esta concreta reclamación, va ínsito en su condición de miembro de la Corporación, ya que se corresponde con el ejercicio de la función pública que tiene atribuida.

Entre las funciones que pertenecen al núcleo inherente a la función representativa que constitucionalmente corresponde a los miembros de una corporación municipal, se encuentran la de participar en la actividad de control del gobierno municipal, en las deliberaciones del Pleno de la corporación y la de votar en los asuntos sometidos a votación en este órgano, como también el derecho a obtener la información necesaria para poder ejercer las funciones anteriores (Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 14 de marzo de 2011).

En consecuencia, el derecho de acceso a la información pública que consta en las dependencias municipales es un derecho fundamental que tienen “*todos*” los concejales, tanto quienes forman parte del equipo de gobierno, como quienes se encuentran en la oposición. Todos los concejales, en ese sentido, tienen los mismos derechos y las mismas obligaciones. Tal acceso, como reiteradamente se ha venido indicando, resulta inherente al ejercicio de las funciones de control, fiscalización y participación política que corresponden a los miembros de las entidades locales, en virtud de lo dispuesto en el artículo 77 de la LRBRL, así como en el marco del principio de transparencia que rige la actuación de las administraciones públicas, conforme a lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

A mayor abundamiento, las alegaciones formuladas por el Ayuntamiento de Naval Moral de la Sierra no pueden ser acogidas por esta Comisión por las razones que se exponen a continuación.

En primer lugar, la afirmación de que la documentación fue siempre facilitada no queda acreditada mediante ningún elemento probatorio que permita constatar que la reclamante tuvo efectivamente acceso a la Ordenanza municipal de pastos y a los expedientes de subastas de los años 2019, 2020 y 2021. La mera alegación genérica de que se ha facilitado documentación en el pasado no satisface la carga de acreditar el cumplimiento de una obligación concreta frente a una solicitud determinada.



En segundo lugar, el número de escritos presentados por la reclamante y por otros miembros del grupo municipal ante el Ayuntamiento es una circunstancia que no se ha justificado suficientemente para poder considerar esta solicitud como abusiva, máxime cuando la solicitante en el momento al que se refiere esta reclamación reunía la condición de cargo local. La Ley 19/2013 no supedita el ejercicio del derecho de acceso a meros criterios de proporcionalidad cuantitativa en el número de solicitudes formuladas.

En tercer lugar, la referencia a que los concejales reclamantes estarían *“mejor informados que el resto de los miembros de la Corporación”* no constituye fundamento jurídico alguno para denegar o ignorar sus solicitudes de acceso a la información pública.

En cuarto lugar, en lo que atañe a la documentación contable que, según manifiesta el Ayuntamiento, se encontraría en poder de una empresa externa encargada de la gestión contable, procede señalar que esta circunstancia no afecta a la información objeto del presente expediente.

De todo lo expuesto se desprende que el Ayuntamiento de Navalmoral de la Sierra incumplió la obligación de facilitar a la reclamante el acceso a la información pública solicitada, es decir a la copia de la Ordenanza Municipal de Pastos y de los expedientes de subastas de pastos de los años 2019, 2020 y 2021, sin que concurran los posibles límites o causas de inadmisión, previstos en los artículos 14, 15 y 18 de la LTAIBG, que pudieran justificar tal denegación. En ausencia de una motivación específica, concreta y proporcionada que acredite un perjuicio cierto y real a un interés público superior, la negativa a facilitar dicho acceso deviene contraria a los principios de legalidad, buena administración y libre ejercicio del cargo representativo.

En el caso que aquí nos ocupa, la solicitud presentada por quien en aquel momento era miembro de la Corporación municipal, debió ser atendida proporcionando el acceso solicitado.

En la actualidad, la autora de la solicitud y de la reclamación aunque no forme parte de la Corporación municipal, ello no impide que se le facilite el acceso a la información, pues si aquella tenía derecho a conocer tal información en el ejercicio de su cargo representativo local, también lo tiene ahora como ciudadana en aplicación de lo dispuesto en la LTAIBG, tal y como se ha señalado con anterioridad. No obstante, en la actualidad resultaría aplicable, en su caso, lo dispuesto en el artículo 15.4 de la LTAIBG, precepto de conformidad con el cual la información debe ser proporcionada previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.

Séptimo.- El artículo 22.1 de la LTAIBG establece que:

“El acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio. Cuando no pueda darse el acceso en el momento de la notificación de la resolución deberá otorgarse, en cualquier caso, en un plazo no superior a diez días”.



En consecuencia, el precepto señalado establece como preferente el acceso a la información por vía electrónica, salvo que el solicitante señale expresamente otro medio. Dado que la reclamante era Concejala del Navalmoral de la Sierra, el acceso a la documentación solicitada por parte de aquella se podrá realizar de la forma en la que ahora se mantenga la comunicación del Ayuntamiento con aquella.

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 interpuesta por D.^a XXX, frente a la falta de acceso a una información pública solicitada, en su día, al Ayuntamiento de Navalmoral de la Sierra (Ávila).

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, el Ayuntamiento de Navalmoral de la Sierra debe poner a disposición de D.^a XXX los siguientes expedientes y documentos:

- 1.- Copia de la Ordenanza Municipal de Pastos.
- 2.- Copia de los expedientes referentes a 2019, 2020 y 2021 de subasta de pastos.

Tercero.- Notificar esta Resolución a D.^a XXX, como autora de la reclamación, y al Ayuntamiento de Navalmoral de la Sierra.

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