



## **INFORME**

**ASUNTO: EL ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LOS MIEMBROS DE LAS CORPORACIONES LOCALES, Y LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE.**

### **I. ANTECEDENTES DE HECHO**

Con fecha XXXX, ha tenido entrada en el Registro General de la CARM, escrito del Ayuntamiento de XXXX, solicitando a este Centro Directivo la emisión de informe sobre si resulta correcto seguir aplicando el 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 materia de acceso a la información, respecto de los miembros de las Corporaciones Locales, tras la entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

### **II. LEGISLACIÓN APLICABLE**

Será de aplicación al expediente que nos ocupa, la siguiente normativa:

- Constitución española de 1978.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC).
- 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).
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTBG).
- Decreto 53/2001, de 15 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia.
- Decreto nº 104/2015, de 10 de julio, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Presidencia (modificado por Decreto 21/2015, de 6 de agosto).

### **III. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**PRIMERA.- COMPETENCIA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL PARA LA EMISIÓN DEL PRESENTE INFORME.**

En virtud de lo establecido por el artículo 40.3.e) del Decreto Regional 53/2001, de 15 de junio, y de acuerdo con lo señalado en el artículo 5 del Decreto 104/2015, de



10 de julio, corresponde a la Dirección General de Administración Local, “el asesoramiento a las Entidades Locales sobre normativa vigente de Régimen Local, administración y gestión de las finanzas municipales, fiscalidad local, contabilidad (...)”.

## **SEGUNDA.- EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.**

Con la aprobación de la LTBG, tal y como señala su exposición de motivos, se persiguen los siguientes objetivos:

- a) Incrementar y reforzar la transparencia en la actividad pública.
- b) Reconocer y garantizar el acceso a la información, regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo.
- c) Establecer las obligaciones de buen gobierno, que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento.

Pues bien, respecto al reconocimiento y el acceso a la información, el art. 12 de la LTBG, establece que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el art. 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley, siendo de aplicación en el ámbito de sus respectivas competencias, la correspondiente normativa autonómica.

Antes de la entrada en vigor de la LTBG el derecho de acceso a la información de los ciudadanos, recogido en el art. 37 de la LRJPAC, lo era de acceso a archivos y registros, configurándose el mismo como el acceso a aquellos que formando parte de un expediente, obraran en los archivos administrativos, cualquiera que fuera su expresión o soporte, y siempre que tales expedientes correspondieran a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud.

En la actualidad, el citado art. 37 de la LRJPAC, modificado por la LTBG, transforma dicho derecho convirtiéndolo en el “derecho de acceso a la información pública”, eliminando la referencia a que deba tratarse de expedientes que correspondan a procedimientos terminados, y ampliándolo a información pública, archivos y registros, en los términos y las condiciones establecidas en la Constitución, Ley de Transparencia y demás Leyes de aplicación.

Y, todo ello teniendo en cuenta la definición que de información pública realiza el art. 13 de la LTBG, que entiende como tal: “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”, y la limitación al derecho de acceso que dicha norma recoge en su art. 15.



Finalmente, la configuración de dicho derecho ha de ser interpretada al albor de lo previsto en la Disposición Adicional Segunda de la LTBG, que viene a indicar que:

“1. La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo.

**2. Se registrarán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.**

3. En este sentido, esta Ley será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización”.

### **TERCERA.- EL ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LOS MIEMBROS DE LAS CORPORACIONES LOCALES.**

El derecho al acceso de la información de los miembros de las Corporaciones Locales se rige por su propio régimen jurídico, recogido en la LRBRL y en el ROF.

Establece el art. 77 de la LRBRL que “todos los miembros de las Corporaciones Locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente o 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”, debiendo dicha solicitud ser resuelta motivadamente en los cinco días naturales siguientes.

Según la jurisprudencia, este derecho a la información implica una concreción en el ámbito local del derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos del artículo 23 de la Constitución. Así, en este sentido pueden citarse las Sentencias del TS de 30 de mayo de 2003 y de 7 de diciembre de 2004, que se remiten a su vez a la Sentencia del Alto Tribunal de 15 de septiembre de 1987, en la que se indicaba que *el art. 23 CE «para los asuntos públicos municipales se desarrolla, en uno de sus aspectos por el art. 77 LRBRL».*

Esta configuración del derecho a la información como una manifestación de un derecho fundamental recogido en la Sección 1ª del Capítulo II del Título I de nuestra Carta Magna, supone que cualquier decisión administrativa que lesione dicho derecho incurriría en nulidad de pleno derecho de conformidad con el art. 62.1 a) de la LRJPAC.

Asimismo, al encajar dentro del contenido esencial de un derecho fundamental, el derecho a la información de los miembros de la Corporación puede ser tutelado en vía jurisdiccional a través del procedimiento preferente y sumario ante la jurisdicción ordinaria e, incluso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal



Constitucional, toda vez que una denegación obstinada, continuada y reiterada de las solicitudes de acceso a la información de los corporativos puede ser constitutiva de un delito contra el ejercicio de los derechos cívicos, tipificado y penado en el art. 542 del vigente Código Penal, como indicó la Sentencia de 5 de enero de 2010 de la Audiencia Provincial de Las Palmas.

Además, debe tenerse en consideración a los efectos del artículo 77 de la LRBRL, que no exige que los Concejales solicitantes de una información tengan que explicitar o fundamentar la finalidad de sus peticiones (STS de 27 de noviembre de 2000), y ello por cuanto que la razón de la solicitud de una información se debe entender implícita en el ejercicio de sus funciones por parte de los concejales, a quienes corresponde el control y fiscalización de los órganos de gobierno de la Corporación (art. 22.2 a de la LRBRL), lo que implica que éstos no tengan por qué dar una razón formal de todas sus actividades de control.

Por otra parte debe traerse a colación lo dispuesto en el art. 14 del ROF, al amparo del cual se entenderá que dicha solicitud es concedida por silencio administrativo, si el Presidente o la Comisión de Gobierno (hoy Junta de Gobierno Local) no dictan resolución o acuerdo denegatorio en el término de cinco días, a contar desde la fecha de solicitud.

El sentido del silencio administrativo y el plazo máximo para resolver y notificar la resolución constituyen dos grandes diferencias entre el derecho a información de los corporativos locales y el derecho de acceso a la información reconocido a todos los ciudadanos por la LTBG. En cualquier caso, para los corporativos debe estarse a lo dispuesto de forma específica en el ROF, no siendo de aplicación el plazo máximo para resolver de un mes, ampliable por otro más, ni el silencio negativo previstos en la LTBG.

Señala el artículo 14 del ROF que, en todo caso, la denegación del acceso a la documentación informativa habrá de hacerse a través de resolución o acuerdo motivado. A estos efectos resulta de especial interés el estudio efectuado por Pozo Bouzas, que analiza esta cuestión señalando que se suelen plantear dudas acerca de si la protección de los datos de carácter personal constituye motivo suficiente para denegar el acceso a la información solicitada por un concejal. Así, citando a *Boatas Clavera*, considera que la prohibición de comunicación de cesión de datos a terceros proclamada en la LO 15/1999 de protección de datos de carácter personal no entraría en juego en estos casos, ya que el concejal solicitante no tendría la condición de tercero a estos efectos al formar parte de la Administración Municipal. Idéntica conclusión –acertada a mi juicio— es la que se contiene en el Dictamen 29/2010 de la Autoridad Catalana de Protección de Datos y el Dictamen de la Agencia Vasca de Protección de Datos (Dictamen 57/2009 de 28 de diciembre).



Dentro del derecho a la información de los miembros de las Corporaciones Locales debemos distinguir dos tipos de información:

- 1º) Aquella a la que tendrán derecho a acceder, previa autorización del Presidente.
- 2º) Aquella para cuyo acceso no será necesaria la autorización del Presidente de la Corporación, y que los servicios administrativos locales están obligados a facilitar, que se resume en (art. 15 del ROF):
  - a) Cuando se trate del acceso de los miembros de la Corporación 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 de los miembros de la Corporación a la información o documentación de la entidad local que sean de libre acceso para los ciudadanos.

En cuanto a las condiciones de acceso, el art. 16.1 del ROF, señala que:

- a) La consulta general de cualquier expediente o antecedentes documentales podrá realizarse, bien en el archivo general o en la dependencia donde se encuentre, bien mediante la entrega de los mismos o de copia al miembro de la Corporación interesado para que pueda examinarlos en el despacho o salas reservadas a los miembros de la Corporación. El libramiento de copias se limitará a los casos citados de acceso libre de los Concejales a la información y a los casos en que ello sea expresamente autorizado por el Presidente de la Comisión de Gobierno
- b) En ningún caso los expedientes, libros o documentación podrán salir de la Casa Consistorial o Palacio Provincial, o de las correspondientes dependencias y oficinas locales.
- 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.
- 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

Asimismo, el art. 16.2 añade que en el “supuesto de entrega previsto en el apartado a), y a efectos del oportuno control administrativo, el interesado deberá firmar un acuse de recibo y tendrá la obligación de devolver el expediente o documentación en un término máximo de cuarenta y ocho horas, o antes, en función de las necesidades del trámite del expediente en cuestión”.



Por otra parte, en el punto 3 del artículo 16, se señala: “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, singularmente de las que han de servir de antecedente para decisiones que aún se encuentren pendientes de adopción, así como para evitar la reproducción de la documentación que pueda serles facilitada, en original o copia, para su estudio”.

Esta normativa se ha visto perfeccionada con distintos pronunciamientos jurisprudenciales, que han venido a perfilar cuestiones varias sobre el ejercicio por los concejales de este derecho y el alcance de la posibilidad de dirigir solicitudes de información al Alcalde-Presidente. Así, se ha determinado la improcedencia de que tales solicitudes se realicen de forma indiscriminada, genérica o abusiva a fin de no entorpecer el normal funcionamiento de los servicios administrativos de la Corporación. En esta línea, la STS de 27 de septiembre de 2002, que señaló que «el derecho de acceso se ejercitará debiéndose formular petición «individualizada» de los documentos que se desee consultar, sin que quepa, salvo para su consideración con carácter potestativo, formular solicitud «genérica» sobre una materia o conjunto de materias.» o la STS de 18 de diciembre de 1991, que indicaba que la puesta a disposición a los miembros de la Corporación de la documentación de los asuntos a tratar en la sesión no obliga al envío de la misma a los concejales.

Igualmente, la jurisprudencia ha venido declarando que el derecho al acceso a la información debe limitarse a la documentación previamente elaborada y existente en las dependencias administrativas, sin que sea equiparable este derecho a la información a un derecho genérico a obtener nuevos informes sobre determinados asuntos (STS de 5 de noviembre de 1999), principio éste que sido confirmado en virtud de la LTBG al disponer que serán inadmitidas aquellas solicitudes de información que requieran una acción de reelaboración (art. 18.1).

Finalmente reseñar que, tal y como ha manifestado el Tribunal Administrativo de Navarra en su Resolución de 11 de diciembre de 2013 la no terminación en sí de un procedimiento no es por sí misma causa suficiente de denegación de un concejal al expediente de que se trate.

A la vista de todo lo anterior se emiten las siguientes,

#### IV. CONCLUSIONES

**PRIMERA:** Los miembros de las Corporaciones Locales son titulares de un derecho cualificado de acceso a la información, estando sujeto el mismo a su propio régimen jurídico, previsto en la LRBRL y en el ROF (y completado, en su caso, con los Reglamentos Orgánicos Municipales).

Dicho lo anterior, debe entenderse que, “a priori”, los miembros de las Corporaciones Locales no son destinatarios directos de la LTBG, sobre todo



teniendo en cuenta que la Disposición Adicional Primera de dicha norma dispone que se regirán por su propia norma específica y, con carácter supletorio, por la LTBG, aquellas materias que tengan un régimen jurídico específico de acceso a la información.

**SEGUNDA:** A pesar de lo indicado, dicha afirmación no puede llevar al absurdo de entender más limitados los derechos de los concejales que el de los propios ciudadanos. Es decir, las solicitudes de información de los miembros de las Corporaciones Locales deberán ser examinadas al albor de los principios inspiradores de la LTBG, para impedir la contradicción que supondría denegar cierta información a los mismos, cuando la misma sería de libre acceso a cualquier ciudadano.

Como han manifestado algunos autores, la conexión del derecho a la información con el *ius in officium* de que son titulares los miembros de las Corporaciones Locales, hace imposible que éstos se encuentren en situación de peor acceso que los ciudadanos.

Murcia, 9 de noviembre de 2015

EL SERVICIO DE ASESORAMIENTO  
A ENTIDADES LOCALES