



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

N/REF: RT/0218/2017

FECHA: 30 de enero de 2018

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

En respuesta a la Reclamación con número de referencia RT/0218/2017 presentada por [REDACTED] el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN:**

I. ANTECEDENTES

1. La ahora reclamante, concejal del Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada - Madrid-, perteneciente al grupo municipal GLITC, por escrito registrado en dicha Corporación local el 30 de mayo de 2017 presentó, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno -desde ahora, LTAIBG-, una solicitud en la que se requería del Alcalde-Presidente de dicha Corporación "[q]ue nos indique inmediatamente, por estar concedida nuestra solicitud por silencio administrativo positivo quién es la persona que firma el informe realizado por la Agencia de Empleo y Desarrollo Local de este Ayuntamiento de fecha 20 de febrero de 2017, correspondiente al Decreto 219-17". Esta solicitud se había formulado previamente al amparo de la legislación de régimen local -artículos 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, desde ahora LrBRL; y 15 y siguientes del Real Decreto 2568/1986, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, en adelante, ROF-.

A través de un oficio del Alcalde-Presidente de 1 de junio de 2017 se traslada a la solicitante que "dicho informe está sellado y rubricado por la Agencia Local de Empleo. Si requieren hacer más preguntas, le indicamos que de conformidad con lo establecido en la legislación de régimen local y en el ROF, sobre el derecho de información de los Concejales y sobre el control y fiscalización de la labor del

ctbg@consejodetransparencia.es



gobierno por el órgano plenario, esta Alcaldía pone en conocimiento de dicho Grupo que la solicitud referida deberá ser atendida a través del procedimiento legalmente establecido para ello. Por ello, se dispondrá su inclusión en el expediente del próximo pleno ordinario que celebre la Corporación para que, si así lo entiende oportuno el concejal solicitante, se formulen a este órgano las preguntas que estimen oportunas y que serán contestadas de conformidad con lo previsto en el ROF”.

Por escrito registrado el 21 de junio de 2017 en este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la interesada plantea una reclamación frente a esta contestación a su solicitud de información.

2. Mediante escrito de 21 de junio de 2017, por la Oficina de Reclamaciones de las Administraciones Territoriales de este Consejo, se dio traslado del expediente a la Secretaria General del Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada a fin de que, en el plazo de quince días hábiles, formularan las alegaciones que estimaran por conveniente, aportando, asimismo, toda la documentación en la que fundamentar las alegaciones que pudieran realizar.

A través de un escrito registrado en este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno el 15 de diciembre de 2017, la Secretaria General del indicado Ayuntamiento traslada a esta Institución las siguientes consideraciones con relación al expediente de referencia:

- Tras reproducir los artículos 77 de la LrBRL y 14.2 del ROF señala que la primera vez en la que la peticionaria realizó la solicitud de identificación del firmante del informe de referencia fue el 20 de abril de modo que al no recibir resolución denegatoria en el plazo de cinco días naturales se produjo silencio positivo.
- Después de reproducir el contenido del artículo 53.1.b de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, indica que el derecho a identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos tiene importancia porque garantiza otros derechos, por ejemplo, el de recusación, ya que puede suceder que quienes tramitan el expediente incurran en alguna de las causas de los artículos 23 y 24 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.
- Pone de manifiesto que “los expedientes de derecho a la información los está tramitando directamente Alcaldía y emite la resolución que considera sin dar traslado a esta Secretaria General, de modo que el fedatario público no puede compilarlas, ni numerarlas ni certificarlas ni notificarlas con el pie de recursos correspondiente puesto que incluso las desconoce”.
- Finalmente, señala que “la reclamante presentó, posteriormente, un escrito en este Ayuntamiento (nre 4051 de 16 de mayo de 2017) en el que señaló que ya conocía la identidad de la firmante del informe al haberlo visto –además de con rúbrica, con nombre y apellidos- en otro informe de otro expediente.



II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con su artículo 38.2.c) y el artículo 8.2.d) del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el Presidente de este organismo es competente para resolver, con carácter potestativo y previo a un eventual recurso contencioso-administrativo, las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. A tenor del artículo 24.6 de la LTAIBG, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene competencia para conocer de las reclamaciones que regula dicho precepto *“salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de esta Ley”*. Tal disposición prevé en sus apartados 1 y 2 lo siguiente:

“1. La resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 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. (...).

2. Las Comunidades Autónomas podrán atribuir la competencia para la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. A tal efecto, deberán celebrar el correspondiente convenio con la Administración General del Estado, en el que se estipulen las condiciones en que la Comunidad sufragará los gastos derivados de esta asunción de competencias”.

En desarrollo de las anteriores previsiones normativas el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Comunidad de Madrid (Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno) suscribieron el pasado 2 de noviembre de 2016 un *Convenio para el traslado del ejercicio de la competencia para la resolución de las reclamaciones previstas en el citado artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno* -BOE, n. 13, de 16 de enero de 2017- en los supuestos de resoluciones dictadas por aquella Administración Autonómica y por las Entidades Locales incluidas en su ámbito territorial, así como por los entes, organismos y entidades integrados en el sector público autonómico o local.

3. Tal y como hemos realizado en ocasiones precedentes en las que nos hemos encontrado con resoluciones en las que las partes son las mismas que en la presente reclamación -a mero título de ejemplo pueden aludirse a las



Reclamaciones con números de referencia RT/0105/2017, de 30 de marzo, RT/0106/2017, de 20 de septiembre, RT/0169/2017 y RT/0170/2017, de 27 de noviembre, y RT/0192/2017 y RT/0193/2017, de 18 de diciembre- antes de enjuiciar el fondo del asunto respectivo, con carácter preliminar nos hemos detenido en recordar el criterio asentado por esta Institución sobre las reclamaciones que abordan el ejercicio del derecho de acceso a la información en el seno de una Corporación Local. Esto es, determinar cuál es el concreto régimen jurídico aplicable a la correspondiente solicitud de acceso a la información -el previsto en la legislación de régimen local sobre acceso a la información de cargos públicos representativos locales o el contemplado con carácter general para todos los ciudadanos en la LTAIBG-.

4. Como se indica en el preámbulo de la LTAIBG, ésta regula el derecho de acceso a la información pública *“que, no obstante ya ha sido desarrollado en otras disposiciones de nuestro ordenamiento”*. Entre las regulaciones previas del ejercicio del derecho de referencia destaca la relativa al acceso a la información por parte de los cargos representativos locales en el ejercicio de su función. De acuerdo con esta premisa, cabe recordar que este derecho se configura como un derecho fundamental en el ejercicio de su función representativa -artículo 23 de la Constitución Española-, que encuentra su configuración legal en el artículo 77 de la LrBRL, al prever que todos los miembros de las Corporaciones locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente o de la Junta 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.

Los aspectos procedimentales del ejercicio de este derecho contemplado en el artículo 77 de la LrBRL se completan con las previsiones que, sobre el particular, haya podido establecer el legislador autonómico de desarrollo en materia de régimen local, así como por los artículos 14 a 16 del ROF. Estos preceptos reglamentarios 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 la 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.

Al margen de estas reglas procedimentales, tal y como se ha reiterado insistentemente por la jurisprudencia, el 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. Como puede apreciarse, en definitiva, el ordenamiento jurídico



regula un procedimiento específico de acceso a la información por parte de cargos representativos locales en el ejercicio de su función basado en la consideración de que se trata de un derecho fundamental.

5. Tras la entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en consecuencia, existen dos vías en virtud de las cuales los cargos representativos locales pueden ejercer el derecho de acceso a la información de su respectiva entidad local. La primera de ellas es la específica prevista en la legislación de régimen local - artículos 77 LrBRL y 14 a 16 ROF- cuyas características esenciales se han reseñado anteriormente. Esta será la vía habitual y ordinaria de ejercicio del derecho fundamental de referencia debido, sobre todo, tanto al alcance del acceso a la información como a las garantías jurisdiccionales que incorpora.

La segunda vía que pueden emplear los concejales es la regulada con carácter general en el Capítulo III, del Título I, de la LTAIBG, desde el momento en que el artículo 12 de la misma prevé que la titularidad del derecho de acceso a la información corresponde a “todas las personas”. En este caso concreto, los concejales podrán ejercer el derecho de acceso a la información en los términos señalados, así como utilizar el régimen de impugnaciones previsto en el artículo 24 de la LTAIBG ante el órgano competente, según las reglas contempladas en el artículo 24.6 y la Disposición adicional cuarta de la citada LTAIBG.

De acuerdo con lo anterior, pueden señalarse las siguientes conclusiones:

- *El régimen jurídico del derecho de acceso a la información por parte de los cargos públicos representativos locales en el ejercicio del ius in officium ex artículo 23 CE, se concreta en los artículos 77 de la LrBRL, en aquellos preceptos de la Ley autonómica de régimen local que, en desarrollo de las bases estatales, pudiesen regular esta materia y en los artículos 14 a 16 del ROF.*
 - *Asimismo, los cargos representativos locales podrán ejercer el derecho de acceso a la información regulado en los artículos 12 y siguientes de la LTAIBG.*
6. La determinación del régimen jurídico aplicable a la solicitud de referencia resulta indispensable a fin de garantizar la seguridad jurídica y evitar cualquier confusión en el uso de las distintas vías de acceso a la información de que disponen los cargos representativos locales.

Ambas vías, a pesar de compartir un vínculo común con la cláusula de Estado democrático ex artículo 1.1 de la Constitución, obedecen a lógicas y presupuestos distintos. Por una parte, la vía de acceso a la información contemplada en la legislación de régimen local -LrBRL, legislación autonómica de desarrollo y artículos 14 a 16 del ROF- se enmarca en la noción de “control político” que corresponde al binomio minoría que controla/mayoría que gobierna derivada del principio representativo. Esto es, la idea de control llevado a cabo a través de la minoría en la asamblea representativa local -el pleno municipal- se ubica en la



democracia constitucional en un sistema que pretende, entre otras cuestiones, construir la representación política mediante el juego de los principios de transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad de los poderes públicos en el ejercicio de sus funciones.

Por otra parte, la vía del acceso a la información contemplada en la LTAIBG se enmarca en el binomio ciudadano/gobierno y administración, configurándose tal vía de acceso como un derecho en virtud del cual *“los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, como se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones”* a fin de, por un lado, someter a escrutinio ciudadano a los responsables públicos, según se proclama en el preámbulo de la LTAIBG y, por otro lado, formar y construir un conocimiento cabal y completo de los asuntos públicos que les permita formar una opinión y participar en el juego político a través de su intervención en los procesos electorales.

Tomando en consideración la distinta naturaleza de tales vías cabe advertir que ambas disponen de un régimen jurídico completo y acabado caracterizado por la regulación de un procedimiento de ejercicio del derecho de acceso -solicitud, plazos, formalización del acceso, etc-, y la previsión de diferentes técnicas para garantizar el ejercicio del derecho de acceso que incorporan -garantías procesales y jurisdiccionales-. De este modo, este Consejo considera que no resulta posible acudir por el ciudadano o por la administración a la técnica del “espiguelo” consistente en seleccionar las normas más favorables de distintos cuerpos normativos para dotarse, así, de un régimen jurídico *ad hoc* y desvinculado de los cauces legalmente establecidos para la creación de un derecho. Entre otros fundamentos de tal aseveración se encuentra la garantía del principio de seguridad jurídica, principio que se entiende como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, procurando “la claridad y no la confusión normativa”, así como “la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho” - SSTC 46/1990, de 15 de marzo, F.J. 7; 36/1991, de 14 de febrero, F.J. 5; y 37/2012, de 19 de marzo, F.J. 8, entre otras-.

De acuerdo con lo expuesto hasta ahora y tomando en consideración los antecedentes que obran en el expediente, en el presente supuesto cabe señalar que, sin perjuicio de la existencia de escritos anteriores presentados al amparo de la legislación de régimen local, lo que motiva la actuación de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno es que la solicitud formulada mediante escrito de 23 de mayo de 2017 se realiza expresamente al amparo de la LTAIBG. Motivo por el que, en consecuencia, el régimen jurídico aplicable a dicha solicitud de acceso a la información es el previsto en la precitada norma estatal y no el establecido en la normativa de régimen local. De este modo resultan indiferentes a este procedimiento las recurrentes invocaciones que formulan tanto la reclamante como la Secretaria General de la Corporación municipal a propósito del sentido positivo del silencio administrativo, derivado de la legislación de régimen local, así como las consideraciones de Alcaldía contenidas en el escrito de contestación de 24 de



mayo ahora recurrido, por cuanto, insistimos, estamos en presencia de dos procedimientos de acceso distintos dotados, cada uno de ellos, de un régimen jurídico completo y acabado.

7. Por lo que respecta al fondo del asunto planteado en esta Reclamación, el objeto de la solicitud de acceso a la información consiste en conocer quién firma un Informe de la Agencia de Empleo y Desarrollo Local del Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada. Hay que tener en cuenta que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya ha tenido ocasión de pronunciarse en un caso idéntico en el que la misma actora recurría a la misma administración a propósito de quién había firmado un informe, precisamente, de la Agencia de Desarrollo Local de la precitada Corporación Local. Se trata de la Reclamación con número de referencia RT/0176/2017, de 11 de octubre. La argumentación es el mismo entonces ha de reproducirse en este momento, al no haber variado las circunstancias fácticas del supuesto de hecho.

Decíamos entonces lo siguiente.

«Con relación a esta específica cuestión cabe advertir que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya ha tenido ocasión de pronunciarse en anteriores ocasiones. En concreto, en la Reclamación con número de referencia R/0433/2015, de 15 de febrero de 2016 se examinó un supuesto con idéntico objeto -conocer el firmante de un informe-. Como se advirtió en su momento, resulta oportuno examinar si en la información solicitada puede concurrir el límite previsto en el artículo 15 de la LTAIBG, esto es, si contiene datos que pueden tener la consideración de datos personales.

A estos efectos, cabe recordar, por una parte, que el artículo 3.a) de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal -desde ahora, LOPD- define el dato personal como “*cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables*” -dado que las personas jurídicas no son titulares del derecho de protección de datos-, mientras que, por otra parte, el artículo 5.1.f) del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la LOPD, contempla la siguiente definición de dato de carácter personal: “*cualquier información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo concerniente a personas físicas identificadas o identificables*”. Por lo tanto, ha de tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 15 de la LTAIBG que regula la relación del derecho de acceso a la información pública con el derecho a la protección de datos.

Con relación a este extremo, cabe recordar que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha elaborado el Criterio Interpretativo CI/002/2015, de 21 de mayo de 2015, [disponible en el sitio *web* oficial del Consejo [http://www.consejodetransparencia.es/ct Home/consejo/criterios_informes_con_sultas_documentacion/criterios.html](http://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/consejo/criterios_informes_con_sultas_documentacion/criterios.html)] relativo a la aplicación de los límites al derecho de acceso a la información con el siguiente contenido:



[...]

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno viene observando una interpretación extensiva de los conceptos contenidos en determinados límites respecto de los cuales resulta conveniente identificar y precisar los criterios y condiciones que justifican su aplicación.

El proceso de aplicación de esta norma comprende las siguientes etapas o fases sucesivas:

- I. Valorar si la información solicitada o sometida a publicidad activa contiene o no datos de carácter personal, entendiéndose por éstos los definidos en el artículo 3 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, (en adelante LOPD)*
- II. En caso afirmativo valorar si los datos son o no especialmente protegidos en los términos del artículo 7 de la LOPD, esto es: a) Datos reveladores de la ideología, afiliación sindical religión y creencias; b) Datos de carácter personal que hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual, y c) Datos de carácter personal relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas. Si contuviera datos de carácter personal especialmente protegidos, la información sólo se podrá publicar o facilitar: a) En el supuesto de la letra a) anterior, cuando se cuente con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso. b) En el supuesto de los datos de la letra b) anterior, cuando se cuente con el consentimiento expreso del afectado o estuviera amparado en una norma con rango de ley, y c) En el supuesto de los datos de la letra c) anterior, y siempre que las correspondientes infracciones penales o administrativas no conlleven la amonestación pública al infractor cuando se cuente con el consentimiento expreso del afectado o estuviera amparado por una norma con rango de Ley.*
- III. Si los datos de carácter personal contenidos en la información no fueran datos especialmente protegidos, valorar si son o no exclusivamente datos meramente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad correspondiente. Si los datos contenidos son exclusivamente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad, la información se publicará o facilitará con carácter general, salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales y otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación.*



- IV. *Si los datos de carácter personal no fueran meramente identificativos y relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o no lo fueran exclusivamente, efectuar la ponderación prevista en el artículo 15 número 3 de la LTAIBG.*
- V. *Finalmente, si la información no contuviera datos de carácter personal, valorar si resultan de aplicación los límites previstos en el artículo 14. [...]”*

En el caso que ahora nos ocupa, los datos que se solicitan no tienen la consideración de “especialmente protegidos” por la normativa reguladora de protección de datos, en tanto y cuanto no se refieren a la ideología, afiliación sindical, religión, creencias, origen racial, salud, vida sexual o comisión de infracciones penales o administrativas.

De este modo, procede valorar si se trata o no exclusivamente de datos meramente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad correspondiente. A estos efectos, cabe advertir que si bien se trata de datos meramente identificativos, al preguntarse sobre el nombre y apellidos del autor del Informe de referencia el supuesto no puede subsumirse en lo descrito en el artículo 15.2 de la LTAIBG al tener dicha información incidencia más allá de la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano. De este modo, al igual que sucedía en la precitada Resolución número R//0433/2015, de 15 de febrero de 2016, a juicio de esta Institución el conocimiento de la identidad del autor del Informe de referencia por la que se interesa la reclamante no tiene ninguna incidencia pública desde el momento en que el contenido de la misma ha sido asumida por la Agencia de Empleo y Desarrollo Local, por lo que procede, en suma, desestimar la presente reclamación».

Corresponde, en definitiva, desestimar la reclamación interpuesta por los argumentos reseñados hasta ahora.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

DESESTIMAR la Reclamación presentada por concurrir el límite previsto en el artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.



De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

EL PRESIDENTE DEL
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO
P. V (ARTÍCULO 10 DEL REAL DECRETO 919/2014)

EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Francisco Javier Amorós Dorda