ADMINISTRACION DE JUSTICIA

Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo núm. 12
Procedimiento ordinario 118/2019

En el recurso contencioso-administrativo tramitado por el procedimiento ordinario núm. 118/2019, promovido por la Administración general del Estado, representada y defendida por la abogada del Estado, contra la resolución del Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 7 de noviembre de 2019 que instó al Ministerio de Hacienda a remitir a [redacted] la información detallada correspondiente al Ayuntamiento de Reinosa que sirve de base para la elaboración del Informe de Deuda Viva a 31 de diciembre de 2018 conforme a la base de datos de la Central de Información de Riesgos del Banco de España con los ajustes correspondientes, en el que han sido parte demandada el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, representado por el procurador [redacted] y defendido por la abogada [redacted], y [redacted], representado por la procuradora [redacted] y defendido por la abogada [redacted] yo, Fernando Pastor López, Juez Central de lo Contencioso-administrativo núm. 12, dicto la siguiente

S E N T E N C I A N Ú M. 6 8 / 2 0 2 1

En Madrid a treinta de junio de 2021.

Antecedentes

PRIMERO. El 17 de diciembre de 2019 la abogada del Estado interpuso recurso contencioso-administrativo en nombre de la Administración general del Estado contra la resolución del Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) de 7 de noviembre de 2019 que instó al Ministerio de Hacienda a remitir a [redacted] la información detallada correspondiente al Ayuntamiento de Reinosa que sirve de base para la elaboración del Informe de Deuda Viva a 31 de diciembre de 2018 conforme a la base de datos de la Central de Información de Riesgos del Banco de España con los ajustes correspondientes.

[redacted]

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

Reclamado el expediente, la abogada del Estado presentó la demanda, en la que, tras exponer los hechos e invocar los fundamentos de Derecho que consideró pertinentes, solicitó que se dictara sentencia por la que se dejara sin efecto la resolución impugnada con expresa imposición de las costas a la parte demandada y, subsidiariamente que se acordara la retroacción del procedimiento a fin de dar cumplimiento al trámite de audiencia de los interesados previsto en el art. 24.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), indebidamente omitido.

SEGUNDO. El CTBG contestó a la demanda y solicitó su íntegra desestimación con imposición de las costas a la parte recurrente.

TERCERO. La representación de [redacted] ue se había personado en las actuaciones previo su emplazamiento por el CTBG, solicitó en su contestación que se desestimara la demanda y que se condenara en costas a la Administración demandante.

CUARTO. Las partes formularon sus conclusiones y en providencia de 6 de abri2 pasado se declaró el pleito concluso para sentencia.

QUINTO. En decreto de 30 de octubre de 2020 se estableció como indeterminada la cuantía del proceso.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. 1. [redacted] solicitó del Ministerio de Hacienda la información detallada correspondiente al Ayuntamiento de Reinosa que sirve de base para la elaboración del Informe de Deuda Viva a 31 de diciembre de 2018 conforme a la base de datos de la Central de Información de Riesgos del Banco de España con los ajustes

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

correspondientes. El 9 de agosto de 2019 el Secretario general de Financiación Autonómica y Local Universidades comunicó al solicitante, concediéndole en parte el acceso a la información solicitada, que la deuda viva a 31 de diciembre de 2018 del Ayuntamiento de Reinosa era de 1.165.000 euros y que para recabar la información detallada en los términos planteados en la solicitud debería dirigirse al Ayuntamiento de Reinosa. Razonó que el dato de deuda viva se obtenía a partir de la información de la Central de Riesgos remitida por el Banco de España y que de conformidad con lo establecido en el art. 41.1 del Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales, aprobado por Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre (el Reglamento en lo sucesivo), para acceder a la información contenida en la Central de Información de Riesgos de las entidades locales, entre la que se encuentra la información relativa a la deuda, es necesario acreditar la autorización de la entidad local titular de la información.

2. Al considerar insatisfactoria la respuesta recibida, el 14 de agosto de 2019 [redacted] presentó una reclamación contra esa resolución ante el CTBG. Previa audiencia del Ministerio de Hacienda, en resolución de 7 de noviembre de 2019 el Presidente del CTBG estimó la reclamación e instó al Ministerio de Hacienda a que en el plazo de 20 días hábiles remitiera al reclamante la información detallada correspondiente al Ayuntamiento de Reinosa que sirve de base para la elaboración del Informe de Deuda Viva a 31 de diciembre de 2018 conforme a la base de datos de la Central de Información de Riesgos del Banco de España con los ajustes correspondientes.

Contra esa resolución del CTBG se dirige el recurso contencioso-administrativo que ahora se decide.

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

SEGUNDO. La representación de la Administración pública demandante alega que el acceso a la información a la que pretendía acceder el [redacted] tiene un régimen específico, que debe aplicarse con preferencia al de la LTAIBG, conforme a lo dispuesto en su disposición adicional primera. En los arts. 36 a 41 del Reglamento se ha establecido un régimen de la Central de Información de Riesgos de las entidades locales (CIREL) a que se refiere el art. 55 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LHL), texto refundido aprobado por Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo. En ese régimen se integra el art. 41, en el que se regula el acceso a la información de la CIREL. En el apartado 2 de ese precepto se prevé que el Ministerio de Hacienda publicará un informe detallado a 31 de diciembre de cada año de la deuda viva de cada entidad local. El acceso a la restante información existente en la central se regula en el apartado 1, en cuya letra e) se prevé que las personas o entidades interesadas no mencionadas antes específicamente podrán tener acceso a la información relativa a cualquier entidad local a condición de que acrediten por escrito la autorización de la titular de la información. La representación de la Administración demandante alega con carácter subsidiario que el CTBG debió haber oído al Ayuntamiento de Reinosa antes de dictar su resolución, con arreglo al art. 24.3 de LTAIBG, omisión que invalidaba lo decidido.

Las representaciones del CTBG y de [redacted] alegan que el Ministerio de Hacienda debió haber entregado la información que se le requirió, pues estaba en su poder y era, por tanto, información pública con arreglo al art. 13 de la LTAIBG. El Reglamento invocado por la Administración demandante, anterior e inferior en rango a la citada Ley regula en su título V es la CIREL que debe mantener

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

el Ministerio de Hacienda de acuerdo con el art. 55.1 de la LHL y el procedimiento para que las corporaciones locales remitan la información, no un régimen específico de acceso a la información por parte de los ciudadanos, que es el supuesto en que resulta aplicable el apartado 2 de la disposición adicional primera de la LGTAIBG, según el cual aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información se regirán por su normativa específica.

TERCERO. Como se indica en uno de los fragmentos del preámbulo de la LTAIBG que la representación del CTBG reproduce en su contestación, el derecho de acceso a la información pública reconocido en el art. 105 b) de la Constitución ya había sido regulado con carácter general en el art. 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común (LRJAP) antes de la vigencia de aquella. Junto a la regulación contenida en ese precepto de la LRJAP existían reglas especiales, algunas de las cuales se mencionan en el preámbulo de la LTAIBG, en el que se reconoce que la nueva Ley no partía de la nada, sino que ahondaba en lo ya conseguido. De hecho, la LTAIBG no derogó el art. 37 de la LRJAP, sino que dio una nueva redacción a ese precepto en la que queda claro que la nueva norma sustituía a la que establecía la disciplina general del acceso a la información pública y no a las normas especiales. La nueva redacción del art. 37 de la LRJAP dispuso que “los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información pública, archivos y registros en los términos y con las condiciones establecidas en la Constitución (y) en la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”; pero no solo en los términos y con las condiciones establecidas en esas normas, sino también en los de las “demás leyes que resulten de

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

aplicación". Es claro, pues, que la LTAIBG solo pretendió sustituir (y mejorar) al art. 37 de la LRJAP y no a la regulación especial entonces vigente, que continuó en vigor. El tenor del apartado 2 de la disposición adicional primera de la LTAIBG es claro también; es obvio que si la LTAIBG hubiera pretendido la derogación de la normativa especial no habría incluido un precepto como el citado apartado.

Es indiferente, por otra parte, que el régimen jurídico específico de acceso a la información que invocó el Ministerio de Hacienda esté contenido en un reglamento. Ante todo porque la citada disposición adicional primera de la LTAIBG deja a salvo la "normativa específica" de las materias con un régimen especial, sin limitarla a la de rango legal. Además, si la ley general posterior (la LTAIBG en este caso) no deroga la ley especial anterior (la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de estabilidad presupuestaria, y la LHL) tampoco deroga los reglamentos adoptados legítimamente a su amparo (el Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de estabilidad presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales). Recuérdese que el Reglamento trae causa de la LHL y de la Ley 15/2006, de 26 de mayo. El art. 55.1 de la LHL prevé que la publicidad de la CIREL establece que los datos que se remitan a la misma tendrán carácter público en la forma que el Ministerio de Hacienda determine. Por su parte, la disposición adicional 4ª de la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, encomendó al Gobierno la aprobación de un reglamento de aplicación de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, a las entidades locales, que atendiera a las particularidades de su régimen de organización, funcionamiento y económico financiero. Eso es lo que se ha hecho en el Reglamento aprobado por Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, en

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

cuyo art. 41 se regula el régimen de la publicidad de los datos obrantes en la CIREL.

CUARTO. Ese régimen especial está justificado y no solo por la materia sobre la que versa, sino, sobre todo, por los sujetos a los que afecta, que son las entidades locales, que gozan de autonomía garantizada en los arts. 137, 140 y 141 de la Constitución. Un ámbito destacado en el que es exigible la coordinación de las entidades locales con la Administración del Estado es el que tiene por objeto asegurar el cumplimiento de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, según el art. 10 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local. En ese ámbito (y en los demás sujetos a coordinación la Administración del Estado y las Administraciones locales) de acuerdo con el principio de lealtad institucional, los entes locales deben facilitar la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo de los cometidos de la Administración estatal y prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas (art. 55 de la Ley 7/1985, de 2 de abril). Pero ello debe hacerse sin perder de vista que las funciones de coordinación tienen que ser compatibles con la autonomía de las entidades locales, según el art. 10.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local. En el preámbulo de la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, que modificó esta norma para adaptarla a la realidad de un Estado descentralizado y para reforzar la transparencia, se dice lo siguiente:

> “En un contexto en el que es obligado respetar la autonomía de cada Administración pública, la transparencia y la información son las principales herramientas para

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

disciplinar las decisiones de los gestores de la política económica y permitir el control efectivo de los agentes económicos en su ámbito de actuación y el control democrático de los ciudadanos a través del proceso político. En este sentido con la presente reforma se mejoran y explicitan las obligaciones relativas a la circulación de información entre los distintos agentes territoriales, directamente y a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera, así como el acceso de los ciudadanos a dicha información."

Pues bien, parece enteramente lógico y respetuoso con el principio de autonomía que sea cada ente local el que decida sobre el acceso a la información propia obrante en en el CIREL. La decisión sobre el acceso es una decisión sobre sus propios intereses y para la gestión de esos intereses el art. 137 de la Constitución a reconocido su autonomía a los municipios y los demás entes locales. Naturalmente la decisión se adoptará de acuerdo con la normativa, general o especial, que rija el acceso, pero se adoptará por el ente local.

No puede decirse, por otra parte, el art. 41.1 e) del Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de estabilidad presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales, se separe radicalmente de la LTAIBG al encomendar al ente local titular de la información la decisión sobre el acceso a la misma. Recuérdese que según la LTAIBG el acceso a la información pública no siempre lo decide el sujeto en cuyo poder se encuentra. Según el art. 19.4 cuando la información objeto de una solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso. En este caso las fuentes de la información sobre el Ayuntamiento de Reinosa obrante en el CIREL no procedía íntegramente de él, pero había sido generada por él, pues se refería a su actividad financiera. En definitiva, la transparencia de los datos sobre

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

el Ayuntamiento de Reinosa obrante en la Central de Información de Riesgos de las entidades locales no sufre por el hecho de que sea dicho Ayuntamiento el que decida sobre la misma.

QUINTO. Debe concluirse que, como alega la representación de la Administración demandante, el Ministerio de Hacienda, al denegar el acceso a la información y sujetarse al art. 41.1 e) del Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de estabilidad presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales, decidió con arreglo a Derecho, por lo que el CTBG no debió estimar la reclamación de [redacted]

SEXTO. Debo, en consecuencia, estimar el recurso contencioso-administrativo, según dispone el art. 70.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, pues la resolución impugnada del Presidente del CTBG no es ajustada a Derecho, y anular ésta, de acuerdo con el art. 71.1 a) de dicha Ley.

De acuerdo con lo previsto en su art. 139.1 no procede imponer las costas de este proceso a la parte demandada, a pesar de que verá desestimadas todas sus pretensiones, habida cuenta de las dudas de derecho que presentaba el caso.

Por lo dicho,

F A L L O

Que estimo el recurso contencioso-administrativo promovido por la Administración general del Estado contra la resolución del Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 7 de noviembre de 2019 que instó al Ministerio de Hacienda a remitir a [redacted] la información detallada correspondiente al Ayuntamiento de Reinosa que sirve de base para la elaboración del Informe de Deuda Viva a 31 de

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

diciembre de 2018 conforme a la base de datos de la Central de Información de Riesgos del Banco de España con los ajustes correspondientes, acto administrativo que anulo por no ser ajustado a Derecho.

Notifíquese a las partes esta sentencia haciéndoles saber que es susceptible de recurso de apelación, que se podrá interponer ante este Juzgado dentro de los quince días siguientes a su notificación, previa constitución, en su caso, del depósito a que se refiere la disposición adicional decimoquinta de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y del que conocerá la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional.