



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

N/REF: RT/0182/2017

FECHA: 13 de octubre de 2017

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 número RT/0182/2017 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 reclamante, concejal del Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada -Madrid-, perteneciente al grupo municipal GLITC, por escrito registrado en dicha Corporación local el 25 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 de Alcaldía "[q]ue nos indique inmediatamente, por estar concedida nuestra solicitud por silencio administrativo positivo el nombre del funcionario que está al frente de la Unidad de Información del Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada". Esta solicitud se había formulado previamente, mediante escritos de 28 de marzo y 4 de abril de 2017, 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-.

ctbg@consejodetransparencia.es



A través de un oficio del Alcalde-Presidente de 26 de mayo de 2017 se traslada a la solicitante lo siguiente: «les informamos que estamos trabajando en el cumplimiento de la Ley 9/2013 [sic]. Según nos indican el art. 21.1 de la Ley 9/2013 [sic] de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, *“Las administraciones públicas incluidas en el ámbito de aplicación de este título establecerán sistemas para integrar la gestión de solicitudes de información de los ciudadanos en el funcionamiento de su organización interna”*. Dentro de este ayuntamiento ya existes [sic] sistemas como el registro, ORVE, etc. como ustedes ya conocen, y una sección específica de transparencia en el web. Con lo cual, y como ya les indicamos, esta solicitud ha sido contestada en varias ocasiones, en caso de no estar de acuerdo puede interponer recurso como la propia ley indica».

Por escrito registrado el 7 de junio de 2017 en este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la interesada plantea, frente a esta contestación a su solicitud de información, una reclamación al amparo del artículo 24 de la LTAIBG al considerar que no se le ha facilitado la información pretendida en su escrito de 25 de mayo de 2017.

2. Mediante escrito de 7 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 estimasen por conveniente, aportando, asimismo, toda la documentación en la que fundamentar las alegaciones que pudieran realizar.

A través de un escrito de 10 de julio de 2017 de la indicada Secretaria General se traslada a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno 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 28 de marzo 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.
- Solicitado a Alcaldía la información necesaria para dar respuesta a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, por parte aquélla no se ha remitido el expediente correspondiente. Asimismo, se precisa que es Alcaldía quien tramita directamente los expedientes de derecho a la información, emitiendo directamente las resoluciones en el seno de tal procedimiento, sin fe



pública, con lo que la Secretaría General no puede ni compilarlas en los Libros correspondientes ni certificarlas, cuestión que ha sido advertida reiteradamente.

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, la Presidenta 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. Esta Reclamación aborda el ejercicio del derecho de acceso a la información en el seno de una Corporación Local. A estos efectos, siguiendo el criterio establecido en Resoluciones anteriores -entre otras, las Reclamaciones con número de referencia RT/0192/2016, RT/0194/2016 y RT/0195/2016 de 5 de diciembre- la primera cuestión en la que debemos centrar nuestra atención es la determinación del 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- antes de enjuiciar el fondo del asunto correspondiente.
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 25 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, al igual que sucede en nuestra anterior Reclamación número RT/0176/2017, de 11 de octubre, 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, por cuanto nos encontramos en presencia de dos procedimientos de acceso distintos dotados, cada uno de ellos, de un régimen jurídico completo y acabado.

7. En cuanto al fondo del asunto planteado en esta Reclamación cabe recordar que el objeto de la solicitud de acceso a la información de 25 de mayo de 2017 consiste en conocer el nombre del funcionario que está al frente de la Unidad de Información del Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada. No estamos en presencia de una cuestión novedosa, por cuanto en nuestra anterior Reclamación con número de referencia R/0474/2016, de 6 de febrero de 2017, esta Institución ya tuvo ocasión de analizar una pretensión de naturaleza similar referida al ámbito de la Administración General del Estado.
8. Las denominadas “Unidades de Información” están previstas en el artículo 21 de la LTAIBG a tenor del cual:

“1. Las Administraciones Públicas incluidas en el ámbito de aplicación de este título establecerán sistemas para integrar la gestión de solicitudes de información de los ciudadanos en el funcionamiento de su organización interna.

2. En el ámbito de la Administración General del Estado, existirán unidades especializadas que tendrán las siguientes funciones:

- a) Recabar y difundir la información a la que se refiere el capítulo II del título I de esta Ley.
- b) Recibir y dar tramitación a las solicitudes de acceso a la información.
- c) Realizar los trámites internos necesarios para dar acceso a la información solicitada.
- d) Realizar el seguimiento y control de la correcta tramitación de las solicitudes de acceso a la información.
- e) Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información.
- f) Asegurar la disponibilidad en la respectiva página web o sede electrónica de la información cuyo acceso se solicita con más frecuencia.
- g) Mantener actualizado un mapa de contenidos en el que queden identificados los distintos tipos de información que obre en poder del órgano.
- h) Todas aquellas que sean necesarias para asegurar una correcta aplicación de las disposiciones de esta Ley.

3. El resto de las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de este título identificarán claramente el órgano competente para conocer de las solicitudes de acceso”.

Como puede apreciarse, el legislador básico ha pretendido que en las distintas Administraciones públicas y demás entidades incluidas en el ámbito subjetivo de





aplicación de la LTAIBG, exista una organización especializada encargada de tramitar las solicitudes de acceso a la información. De manera que, da lectura de este precepto pueden deducirse las siguientes conclusiones:

- La gestión de las solicitudes de información presentadas al amparo de la LTAIBG es un proceso que ha de asumirse por los distintos organismos y entidades incluidos en el ámbito subjetivo de aplicación de la misma, enumerados en el artículo 2 de la propia LTAIBG.
 - El apartado 2 del artículo 21 no tiene carácter básico, aplicándose exclusivamente a la Administración General del Estado. De esta manera, corresponde a la potestad de autoorganización municipal en el caso que nos ocupa determinar el núcleo de funciones que habrá de desarrollar el órgano o unidad a la que se atribuya la competencia para la tramitación de los procedimientos de solicitudes de derecho de acceso a la información.
 - Con carácter general, se deberá identificar con nitidez el órgano o unidad que desempeña las funciones de tramitación de los procedimientos de solicitudes de acceso a la información. Se trata con ello, considera este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de clarificar ante la ciudadanía la estructura organizativa para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley, permitiendo que conozcan qué concreta unidad desempeña dichas tareas.
 - Las entidades locales han dispuesto de un plazo de dos años -desde el 10 de diciembre de 2013 al 10 de diciembre de 2015- para adaptar su estructura organizativa a las nuevas obligaciones introducidas por la LTAIBG, según se desprende de la Disposición final novena de ésta.
9. A juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno los datos solicitados permiten conocer la estructura administrativa dedicada en el seno del Ayuntamiento de referencia a la gestión de las obligaciones derivadas de la LTAIBG. Además, cabe recordar que el artículo 6 de la misma LTAIBG dispone expresamente que entre la información de que debe publicarse de oficio, esto es, sin necesidad de solicitud expresa, se encuentra la de carácter organizativo que puede entenderse, por su relevancia y su relación con la norma en la que se encuentra prevista, abarca la referida a las unidades competentes en materia de transparencia.

No obstante lo anterior, esta Institución es consciente que en la información solicitada se encuentran datos de carácter personal, en concreto la identificación del responsable de la unidad u órgano equivalente. Tomando en consideración el contenido del 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 consultas_documentacion/criterios.html](http://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/consejo/criterios_informes_consultas_documentacion/criterios.html)] relativo a la aplicación de los límites al derecho de acceso a la información, se considera de aplicación lo dispuesto en el artículo 15.2 de la LTAIBG que prevé el acceso a la información que contenga datos meramente identificativos -como sería el caso que ahora nos ocupa- relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano, circunstancia



que ocurre en este caso. De este modo procede, en conclusión, estimar la reclamación presentada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de 26 de mayo de 2017 del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada -Madrid-.

SEGUNDO: INSTAR al Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada a que, en el plazo máximo de diez días, remita a [REDACTED] la información solicitada y no satisfecha, trasladando en igual plazo a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información enviada a la reclamante.

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.

LA PRESIDENTA DEL
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO
Esther Arizmendi Gutiérrez

