



**RESOLUCIÓN 5/2020, de 20 de enero
Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía**

Asunto: Reclamación interpuesta por XXX, en representación del Grupo Municipal Popular, contra el Ayuntamiento de Jerez (Cádiz) por denegación de información pública (Reclamación núm. 354/2018).

ANTECEDENTES

Primero. XXX, en representación del Grupo Municipal Popular, presentó, el 8 de agosto de 2018, una solicitud de información dirigida al Ayuntamiento de Jerez (Cádiz) del siguiente tenor:

“Por medio de la presente y en calidad de concejal del Ayuntamiento de Jerez le solicito la siguiente INFORMACIÓN.

“1. Acceso a todas las facturas correspondientes al ejercicio 2016, ya sea mediante su revisión en papel o teniendo acceso al sistema informático donde se encuentran almacenadas. Esta información debería haber formado parte de la documentación relativa a la Cuenta General de 2016, que fue objeto de dictamen por la Comisión Especial de Cuentas del pasado mes de Julio, todo ello de acuerdo con el artículo 212 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales que establece que «las cuentas



reflejarán la situación económico-financiera y patrimonial, los resultados económico-patrimoniales y la ejecución y liquidación de los presupuestos» y en ese sentido las facturas son el soporte de dicha situación económico-financiera y guardan relación directa con la ejecución y la liquidación de los presupuestos. Dados los medios informáticos con que cuenta el Ayuntamiento de Jerez y que la totalidad de las facturas están contenidas en los correspondientes ficheros de la Contabilidad municipal, se solicita la inmediatez de la puesta a disposición de la información aquí solicitada.

“Durante todos los años transcurridos en este Ayuntamiento desde la instauración de las Corporaciones democráticas en 1979 se ha adjuntado a la Cuenta General la totalidad de las facturas que forman parte de ella. Es la primera vez que el Ayuntamiento de Jerez no pone a disposición la totalidad de las facturas.

“2. Indicación de si además de las facturas faltaba o falta alguna documentación más.

“3. Motivos por los cuáles a pesar de que la Cuenta General de 2016 fue dictaminada en Comisión, aún no se ha publicado en el Boletín Oficial de la Provincia y por lo tanto no se encuentra en exposición pública.

“Por último recordarle que de acuerdo con la normativa, la solicitud de información debe ser resuelta motivadamente en los cinco días naturales siguiente a aquel en que se hubiera presentado, en caso de incumplimiento se estaría vulnerando el derecho fundamental regulado por el art. 23 de la Constitución Española, lo que permitiría acudir, al procedimiento preferente de tutela de derechos fundamentales regulado por la Ley de la Jurisdicción Contencioso - Administrativa, además, podría ejercitarse el derecho de acceso a la información pública regulado en el art, 24 y siguientes de la LTPA, interponiendo recurso ante el Consejo de Transparencia y protección de Datos de Andalucía”.

Segundo. El 21 y el 25 de Septiembre de 2018, tiene entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) reclamación ante la ausencia de respuesta a la solicitud de información.

Tercero. Con fecha 9 de octubre de 2018, se dirige escrito al reclamante de iniciación del procedimiento de resolución de la reclamación. El 10 de octubre de 2018 solicitó al órgano reclamado copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es



comunicada asimismo por correo electrónico a la Unidad de Transparencia u órgano equivalente del órgano reclamado, el día 11 de octubre de 2018.

Cuarto. El 8 de noviembre de 2018 tuvo entrada escrito del órgano reclamado en el que emite informe al respecto. En cuanto a las alegaciones referidas al acceso a la información objeto de esta reclamación, informa que:

“Primera.- Se recibió solicitud de acceso a la información pública, del GRUPO POPULAR a través de Alcaldía Presidencia, registrada en la Oficina de Atención al Ciudadano el 8 de agosto de 2018.

“En la regulación de la documentación y procedimiento de tramitación de la Cuenta General, establecida en los art. 208 a 212 del TRLRHL y en las Reglas 44 a 51 de la ICAL aprobada por Orden 1781/2013, no existe ni ha existido nunca la exigencia de incluir en el expediente las facturas y justificantes del ejercicio. No existe legalmente, por tanto, esa exigencia, y ni el Tribunal de Cuentas ni la Cámara de Cuentas ni la plataforma Rendición de Cuentas requieren esa documentación.

“Segunda.- Ello no es óbice para que, dentro del trámite de consulta y alegaciones establecido en el art. 212 del TRLRHL y Regla 49 de la ICAL, se pueda acceder a la documentación preceptiva que forma la Cuenta y cualquier otra documentación relacionada con la contabilidad del ejercicio que se solicite.

“Tercera.- Toda la información de la Cuenta General de 2016, ha estado a disposición de los miembros de la Comisión Especial de Cuentas, concejales y ciudadanos en general, en el plazo de exposición pública que tuvo lugar con base en la normativa indicada, entre el 22 de agosto y el 25 de septiembre de 2018, que incluyó como es preceptivo, el plazo de consulta y acceso (15 días) y el plazo adicional de presentación de alegaciones (8 días), tras la publicación de edicto en el BOP.

“Cuarta.- Tal como certificó el Secretario General del Pleno con fecha 27 de septiembre de 2018 y consta en el expediente remitido al Tribunal de Cuentas, en el indicado plazo no se recibió ninguna alegación.

“Quinta.- La publicación en el BOP de la Cuenta General dictaminada por la Comisión Especial de Cuentas, se realizó en la forma establecida en la normativa indicada, en el número 161 del Boletín publicado el 22 de agosto de 2018.

“Sexta.- El expediente está concluido en lo relativo a su tramitación en el Ayuntamiento, tras la aprobación de la Cuenta por el Pleno en sesión de 5 de octubre



de 2018 y posterior remisión telemática al Tribunal de Cuentas, realizada por la Intervención el pasado día 18 de noviembre en la plataforma Rendición de Cuentas.

“Se acompaña Informe de la Intervención Municipal que sustenta las alegaciones efectuadas.

“Por lo expuesto,

“SOLICITO A ESE CONSEJO, que teniendo por presentado este escrito junto con el expediente debidamente foliado que lo acompaña, se admita a tramite, y en su virtud se tenga por efectuada la remisión del expediente requerida así como efectuadas las alegaciones en tiempo y forma, dictando en su día resolución por la que desestime la reclamación por no ajustada a derecho”.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. La competencia para la resolución de la reclamación interpuesta reside en el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1.b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante, LTPA).

Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, “[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad”, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. La reclamación que nos ocupa -interpuesta por el Grupo Parlamentario Popular- tiene su origen en una solicitud de información presentada “en calidad de concejal” por un miembro de dicho Grupo con la que se pretendía acceder a todas las facturas del Ayuntamiento de Jerez correspondientes al ejercicio 2016.

Nuevamente abordamos una reclamación formulada ante este Consejo por cargos representativos locales frente al órgano de gobierno municipal. Y a este respecto es de señalar que este Consejo cuenta con una consolidada doctrina que ahora habremos de aplicar. Línea doctrinal que es, en lo fundamental, la que igualmente sigue el Consejo estatal de



Transparencia y Buen Gobierno [véase, por todas, su Resolución de 5 de diciembre de 2016 (RT/0192/2016), FFJJ 4-6].

Pues bien, la resolución de este tipo de controversias exige previamente determinar si resulta de aplicación lo previsto en el segundo apartado de la Disposición adicional cuarta de la LTPA; precepto que reproduce literalmente el segundo apartado de la Disposición adicional primera de la LTAIBG, a saber: *“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”*.

Pocas dudas hay que albergar acerca de que el antecedente de esta disposición es el artículo 37 de la ya derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el cual, tras regular el alcance del derecho de los ciudadanos a acceder a los registros y los documentos obrantes en los archivos administrativos, establecía lo siguiente en su apartado sexto: *“Se regirán por sus disposiciones específicas: [...] f) El acceso a los documentos obrantes en los archivos de las Administraciones públicas por parte de las personas que ostenten la condición de Diputado de las Cortes Generales, Senador, miembro de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma o de una Corporación local”*.

Y es que, en efecto, como es sabido, la legislación de régimen local establece un concreto cauce de acceso a la información a favor de los miembros de las entidades municipales y provinciales, como proyección del derecho fundamental al ejercicio del cargo público derivado del artículo 23 CE. El art. 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL) atribuye a todos los miembros de las Corporaciones locales *“el 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”*, fijando un plazo de cinco días naturales para la resolución motivada de la solicitud. Derecho cuyo alcance queda perfilado en 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 adelante, ROF), el cual, entre otros extremos, viene a establecer la regla del silencio positivo en relación con las peticiones de información (art. 14.2), identifica los supuestos en que debe obligatoriamente facilitarse la misma sin necesidad de autorización (art. 15) y fija las reglas generales sobre la consulta y examen de la información (art. 16).

En cuanto que esta vía es transitable por los interesados en su condición de cargo público representativo, su tutela no sólo se encomienda al recurso potestativo de reposición y al



recurso contencioso-administrativo, sino que cuenta con instrumentos jurisdiccionales privilegiados, cuales son el procedimiento preferente y sumario de protección de los derechos fundamentales (arts. 114-121 LJCA) y el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Por el contrario, dado que constituye *"un régimen jurídico específico de acceso a la información"* a los efectos de las antes citadas Disposición adicional cuarta LTPA y Disposición adicional primera LTAIBG, no le resulta de aplicación el régimen de impugnaciones previsto en la legislación en materia de transparencia, quedando por tanto excluida la posibilidad de que puedan plantearse reclamaciones ante el correspondiente órgano independiente de control.

Tercero. Que las materias cubiertas por un régimen específico de acceso a la información quedan al margen de estas reclamaciones –por mandato de la Disposición adicional primera LTAIBG–, es la interpretación que asumió con toda evidencia el legislador, tal y como se desprende del análisis de la tramitación parlamentaria de dicha Ley. Así es; precisamente porque los parlamentarios partían de dicha lectura es por lo que aquellos partidarios de abrir las reclamaciones a estas materias consideraron imprescindible que se recogiese expresamente esta posibilidad en el texto de la Ley en formación. En esta línea, la enmienda núm. 476 presentada en el Congreso por el Grupo Parlamentario Socialista pretendía la siguiente modificación del art. 21.1 del Proyecto (actual art. 24.1 LTAIBG): *"Frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso, incluidas las que puedan adoptarse en relación con materias que se rijan por normativa específica, podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia..."*. La motivación de la enmienda era, por lo demás, obvia a la vista de la interpretación de la Disposición adicional asumida por la generalidad de los parlamentarios: *"Extender la posibilidad de reclamación potestativa ante el Consejo Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública a aquellas materias que tienen una normativa específica de acceso a la información"* (BOCCGG. Congreso de los Diputados. Serie A Núm. 19-3, de 2 de julio de 2013, pág. 250).

La enmienda no se incorporaría al Informe de la Ponencia, y el Grupo Parlamentario Socialista no la mantendría para su debate en el Pleno (BOCCGG. Congreso de los Diputados. Serie A Núm. 19-5, de 9 de septiembre de 2013, pág. 28). Su rechazo no vendría, pues, sino a ratificar y hacer aún más visible que la *voluntas legislatoris* fue excluir a las materias mencionadas en la repetida Disposición adicional de la reclamación potestativa ante las autoridades independientes de control. Inequívoca voluntad del legislador que este Consejo no puede soslayar en sus resoluciones.

Cuarto. Ahora bien, esta circunstancia en modo alguno puede interpretarse en el sentido de que las personas que ostenten la condición de Concejal tengan, en el marco de la



legislación reguladora de la transparencia, una menor protección de la que disfruta la generalidad de la ciudadanía. Pues, como venimos sosteniendo desde la primera resolución que adoptamos al respecto, nada impide que un concejal puede recurrir a la legislación en materia de transparencia, actuando –esto sí- ya no en su cualidad de tal sino como cualquier otro ciudadano. Partiendo fundamentalmente de la interpretación literal de la Disposición adicional cuarta de la LTPA y de la amplitud con que ésta concibe la titularidad del derecho a acceder a la información pública [art. 7.b) y art. 24 LTPA], ya argumentamos en la Consulta 1/2016, de 11 de mayo, lo siguiente sobre el particular:

«A la vista de estas consideraciones, y a fin de hallar una lectura integradora de los diversos preceptos en juego, cabe llegar a la conclusión de que el régimen de acceso previsto específicamente por la normativa local no rige de forma única y exclusiva en este ámbito –lo que conllevaría el consiguiente desplazamiento de la LTPA-, y por tanto que no está completamente cerrada a los miembros de las corporaciones locales la fórmula del derecho de acceso ex legislación de transparencia, sin que en modo alguno ésta quede limitada a operar como mero derecho supletorio. Así pues, desde la entrada en vigor de esta legislación, los cargos públicos representativos locales tienen a su disposición dos vías alternativas para canalizar las peticiones de información a los órganos de gobierno. De una parte, en su condición de cargo público, a través de la normativa de régimen local (art. 77 LRBRL y arts. 14-16 ROF), en la que se plasmaría el derecho fundamental ex art. 23 CE y, consecuentemente, permitiría acudir al procedimiento preferente de tutela de los derechos fundamentales (arts. 114-121 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa) y, en última instancia, interponer el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. De otro lado, y para el caso de que no se haya optado por la anterior vía, pueden ejercitar el derecho de acceso a la información pública regulado en el art. 24 y siguientes de la LTPA, en cuyo caso, obviamente, podría interponerse ante este Consejo con carácter potestativo la correspondiente reclamación (art. 33 LTPA)» (Consulta 1/2016, Consideración Jurídica primera; asimismo, por ejemplo, Resoluciones 56/2016, de 13 de julio, FJ 3º, 89/2016, de 14 de septiembre, FJ 2º; y 18/2017, de 8 de febrero FJ 3º).

Así pues, a diferencia del conjunto de los ciudadanos, las personas que ostentan el cargo de concejal, además de contar con la legislación en materia de transparencia, pueden libremente optar por el régimen específico de acceso a la información regulado en la LRBRL y el ROF.



Una vez que el cargo representativo local ha optado por uno de los referidos bloques normativos que permiten su acceso a la información obrante en su Corporación, esta elección vincula tanto al órgano de gobierno como al propio concejal, debiendo en lo sucesivo aplicarse en su integridad dicho grupo normativo, sin que en ningún caso quede a disposición de las partes recurrir a las causas de inadmisión, al sistema de límites o al régimen de recursos propios del bloque normativo que el solicitante declinó seguir inicialmente. Y así, con base en este criterio, hemos declarado que una solicitud de información sustanciada en el marco de la LRBRL, y por tanto en ejercicio del derecho fundamental *ex art. 23.2 CE*, no puede denegarse aplicando una causa de inadmisión prevista en la legislación de transparencia (Resolución 56/2016, de 13 de julio). Y, por lo que a este caso más directamente concierne, paralelamente venimos reiterando que no procede acudir a este Consejo frente a la denegación de una petición de información que un concejal ha tramitado, en su condición de cargo representativo (entre otras, las citadas Resoluciones 82/2016 y 86/2016). Sencillamente, a nuestro juicio, no se puede pretender seguir uno de tales grupos normativos a unos efectos y abandonarlo a otros efectos.

Este Consejo viene destacando la necesidad de evitar toda confusión entre las dos referidas vías alternativas que pueden transitar los concejales a fin de recabar información de los órganos de gobierno. Y ello no sólo porque así lo aconsejen elementales razones de seguridad jurídica, sino porque responde asimismo a exigencias de orden institucional:

"Frente a la legislación de régimen local, en la que el derecho al acceso a la información se regula como integrante del derecho fundamental al ejercicio del cargo público representativo -y, por tanto, se desenvuelve en el marco de las relaciones políticas e institucionales entre éste y el gobierno municipal-, el derecho conformado en la legislación de transparencia responde a una diferente finalidad institucional, por cuanto se dirige a los ciudadanos en general al objeto de que "puedan juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables políticos y decidir en consecuencia" (Preámbulo de la LTAIBG, apartado I). Se trata este último, pues, de un derecho ajeno a la función de control político que a los concejales corresponde ejercer sobre la acción de gobierno". (Resolución 89/2016, de 14 de septiembre, FJ 3º).

Quinto. La aplicación de la referida doctrina al presente supuesto conduce directamente a inadmitir a trámite la pretensión del solicitante, ya que la petición de información que está en el origen de la presente reclamación la formuló el interesado en su condición de cargo público representativo. En consecuencia, al no plantearse la solicitud de información en el marco de la LTPA, no podemos sino acordar la inadmisión de la presente reclamación.



En virtud de los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Único. Inadmitir la reclamación interpuesta por XXX, en representación del Grupo Municipal Popular, contra el Ayuntamiento de Jerez (Cádiz), por denegación de información pública.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de 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 DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Manuel Medina Guerrero

Esta resolución consta firmada electrónicamente