

# El acceso de los electos locales a la información municipal en Cataluña<sup>1</sup>

CARMEN ALONSO HIGUERA

*Secretaria general del Ayuntamiento de Cornellà de Llobregat*

1. **Introducción**
2. **El derecho constitucional de participación política y el derecho de acceso a la información**
  - 2.1. El derecho constitucional de participación política
  - 2.2. Su relación con el derecho de acceso de los electos a la información
3. **Configuración legal del derecho de información**
  - 3.1. Información de acceso libre y directo
  - 3.2. Información sometida a petición y autorización
4. **Derecho de obtención de copias**
5. **Conclusiones**

## Resumen

El reconocimiento constitucional de un amplio derecho de acceso a la información pública, más allá del derivado de la condición de interesado respecto de los procedimientos en los que se ostente tal condición, después de ser desarrollado a nivel general por la ya derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y, a nivel local, por la legislación estatal y autonómica de Régimen Local, que lo hizo tanto respecto de la ciudadanía en general, como respecto del específico dere-

---

*Artículo recibido el 16/11/2016; aceptado el 31/01/2017.*

1. Conferencia impartida en la sesión del *Seminari de Dret Local* de la Federació de Municipis de Catalunya de 11 de noviembre de 2016.

cho de acceso reconocido a los electos locales, ha venido a ser reforzado en los últimos años como consecuencia de las nuevas previsiones contenidas al respecto en la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, en la que se contiene actualmente su régimen jurídico y alcance.

El reconocimiento de un régimen jurídico específico del derecho de acceso de los representantes locales, no obstante, debido a una a veces restrictiva y literal interpretación, había dado lugar, en ocasiones, a situaciones en las que el derecho de acceso de los electos llegó a ser considerado más limitado que el reconocido a la ciudadanía general, olvidando que, en estos casos, a la condición de electo se une la de ciudadano o ciudadana, y que, por lo tanto, los electos locales ostentan una doble legitimación para acceder a la información municipal.

A esta ocasional circunstancia se ha unido un muy generalizado bloqueo de este derecho de acceso por aquellos llamados a hacerlo posible, mediante la utilización de múltiples picarescas obstructivas, que han tenido que ser contestadas y neutralizadas por los tribunales.

En este marco, el objeto de este trabajo consiste en el análisis de la salud actual de este derecho a la vista del nuevo marco jurídico y de los pronunciamientos de la jurisprudencia.

Palabras clave: *democracia participativa; derecho de participación política; ius in officium; derecho de acceso a la información; información e informes; archivos y registros; acceso directo y acceso sometido a autorización; silencio positivo; reutilización; fiscalización y control; deber de confidencialidad; derecho a la obtención de copias.*

## **The right to access information of city councilors**

### **Abstract**

*The constitutional right to access information –both for private citizens and city councilors– has been strengthened in recent years thanks to Law 19/2014, of 29 December, on Transparency, Access to Information and Good Government. Before 2014, this right was regulated in general terms by Law 32/1992, of 26 November, on Public Administra-*

*tions and General Administrative Procedure and, in relation to local governments, by State and Autonomous Communities legislation on local law.*

*However, a narrow and literal interpretation of the new legal framework has led to impose more limitations to the right to access information for city councilors than private citizens. It must be highlighted that city councilors are at the same time private citizens and, therefore, they have double legitimacy. Moreover, there have been malpractices in the exercise of this right by the individuals in charge of making it effective. These malpractices have been contested and neutralized by courts. In this context, this article analyzes the current health of the right to access information in light of the new legal framework and the recent case law developments.*

*Keywords: public participation; political participation; ius in officium; right to access information; information and reports; files and registers; direct access and authorized access; positive silence; reutilization; control; confidentiality duty; right to obtain copies.*

## 1

### Introducción

El derecho legal a la información deriva del artículo 105 de la CE, en el marco de la última redacción dada al ya derogado artículo 37 de la LRJPAC<sup>2</sup> por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno que, en la actualidad, regula esta cuestión en sus artículos 12 a 24. A nivel de Cataluña, dicha cuestión se regula en los artículos 18 y siguientes de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Todas estas normas regulan el derecho de acceso a la información pública referido a toda la ciudadanía y a toda la información pública, archivos y registros, y obligan a las Administraciones Públicas afectadas a establecer sistemas para integrar la gestión de las correspondientes solicitudes en el

2. El artículo 13.d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, regula actualmente esta cuestión, efectuando una remisión directa, en cuanto a la regulación de este derecho, a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

funcionamiento de su organización interna, y a identificar de manera clara el órgano competente para resolverlas.

Pero el derecho general de acceso a la información aplicable a la ciudadanía en general, es sin perjuicio, tanto del derecho de acceso de las personas que tengan la condición de interesadas en los procedimientos, que, tal como señala la disposición adicional 1.<sup>a</sup> de las leyes estatal y autonómica, 19/2013, de 9 de diciembre y 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, se regula por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, como del derecho de acceso sobre materias que tengan previsto un régimen jurídico específico, como sucede con el derecho a la información de los miembros electos de las entidades locales, que se regula por la legislación de régimen local, respecto de la cual la legislación de transparencia constituye, únicamente, derecho supletorio, porque el derecho reconocido a los electos por la legislación de régimen local abarca un derecho más extenso que el propio que a cualquier ciudadano reconocen estas normas y el propio artículo 69.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en lo sucesivo LRBRL, pues, en terminología del artículo 77 de esta misma Ley, supone un derecho a obtener del alcalde y/o de la junta de gobierno todos aquellos antecedentes, datos o informaciones que resulten precisos para el desarrollo de su función y obren en poder de los servicios de la entidad local.

En consecuencia, los miembros electos de las entidades locales ostentan un doble derecho de acceso a la información: por una parte, el derecho especial de acceso que a su favor reconoce la legislación de régimen local como parte de su derecho de participación política y, en consecuencia, con naturaleza de derecho fundamental contenido en el artículo 23 de la CE, y, por otra, el derecho de acceso a la información, archivos y registros que a toda la ciudadanía reconoce la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno que anteriormente hemos mencionado, y así se infiere de los dictados de la jurisprudencia del Tribunal Supremo<sup>3</sup>, cuando de forma temprana señaló que: “[...] resultaría obviamente un contrasentido el que los particulares interesados, en defensa de sus propios intereses, tuvieran derecho a la obtención de copias (que es una parte del derecho de información) y, por el contrario, que los concejales no tuvieran derecho a ello, cuando tienen reconocido un derecho especial de información, entre otros, en el artículo 77 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen

---

3. STS de 27 de septiembre de 1994 (Ar. 10.459).

Local, en los asuntos en que estén interesados, y ello, no para defender sus propios intereses y sí para la defensa de los intereses generales de los vecinos [...]”.

Entiende el Tribunal Supremo, en consecuencia, que, en su calidad de representantes políticos de los ciudadanos, los miembros electos ostentan en materia de información no solo los derechos que la legislación de régimen local les reconoce como tales, sino también los de aquellos a los que representan.

## 2

### El derecho constitucional de participación política y el derecho de acceso a la información

Circunscribiendo nuestro estudio al primero de estos derechos, podemos fácilmente convenir en que de todos los derechos de carácter político que nuestro ordenamiento jurídico reconoce a los miembros electos, quizás el de acceso a la información sea el de más significativa importancia desde el punto de vista del *ius in officium*, pues el conocimiento de la información se convierte en un presupuesto previo y necesario para el efectivo ejercicio de los restantes derechos de carácter político, todos ellos derivados del derecho de participación política reconocido por el artículo 23 de la CE.

### 2.1

#### El derecho constitucional de participación política

Como señala F. de Carreras Serra<sup>4</sup>, la idea de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos se encuentra en las raíces mismas de la democracia occidental, y se ha manifestado, fundamentalmente, a través de dos grandes vías: la participación directa, también conocida como democracia directa, y la participación indirecta o representativa. Para los partidarios de la primera (Rousseau) el pueblo solo es libre si cada individuo que lo compone puede participar por sí mismo en los asuntos que le afecten. Para los partidarios de la segunda (Sieyes), en cambio, el pueblo debe participar en las instancias del poder a través de los representantes que él mismo ha elegido.

---

4. Enciclopedia Jurídica Básica. Tomo II. Editorial Civitas.

En nuestra CE, sin embargo, encontramos elementos de una y otra forma de participación, pues si bien, a nivel de principios orientadores, el artículo 9.2 establece que corresponde a los poderes públicos facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, administrativa y social, en los preceptos posteriores se opta decididamente por la participación representativa, dando menor amplitud a las formas de participación directa, e, incluso, se circunscribe la participación representativa prácticamente al ámbito político, al no regularse, respecto de los ámbitos económico, social y cultural, grandes vías de participación.

De todas estas vías de participación destaca, por su especial importancia, la articulada a través del derecho de participación en los asuntos públicos configurada por el artículo 23.1 de la CE, más conocido como derecho fundamental de participación política, según el cual: “Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”.

Este derecho fundamental, que para el Tribunal Constitucional<sup>5</sup> constituye la forma de ejecutar la soberanía que reside en el pueblo y es, por tanto, en palabras de Santamaría Pastor, la auténtica vertiente subjetivizada de toda la estructura democrática del Estado, como ha señalado el Tribunal Constitucional en la sentencia antes citada, queda limitado a la participación política en estricto sentido, es decir, a lo que en el ámbito electoral se denomina derecho de sufragio activo, del que son titulares las personas físicas.

Pero para el Tribunal Constitucional también resulta evidente su íntima conexión con el derecho de sufragio pasivo, o derecho de acceso a los cargos públicos reconocido por el número 2 de este precepto, ya que ambos derechos son aspectos indisolubles de una misma institución: el sufragio universal, que hace realidad el principio de democracia representativa<sup>6</sup>, de lo que se deriva que privar al representante de su función afecta no solo a él, sino también a todos los ciudadanos a los que representa de forma directa.

## 2.2

### Su relación con el derecho de acceso de los electos a la información

El derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 de la CE, como ha manifestado de forma reiterada el Tribunal Supremo<sup>7</sup>, se desarrolla en uno de

5. STC 51/1984, de 25 de abril.

6. STC 24/1990, de 15 de febrero.

7. Entre otras, en sus sentencias Ar. 6010/1987, 8655/1988 y 2185/1998.

sus aspectos por el artículo 77 de la LRBRL, en Cataluña por el artículo 164 del Texto Refundido de la Ley Municipal de Cataluña, aprobado mediante Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, en lo sucesivo TRLMC, y, con carácter supletorio, por los artículos 14 a 16 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, aprobado por Real Decreto 2560/1986, de 28 de noviembre, en lo sucesivo ROF, y por la legislación de transparencia. El conjunto de estos preceptos reconoce a todos los miembros de las corporaciones locales el derecho a obtener de la alcaldía o presidencia, o de la junta de gobierno, todos aquellos antecedentes, datos e informaciones que obren en poder de los servicios de la corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función, como elemento necesario del *ius in officium* que el derecho de sufragio pasivo garantiza, en cuanto elemento necesario para que el derecho a participar en los asuntos municipales pueda ser real y efectivo.

Por tanto, la vulneración de este derecho de los electos a la información conlleva necesariamente la vulneración de un derecho fundamental que, en consecuencia, goza de una especial protección procesal, y puede ser alegada en vía de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, pero también en el orden contencioso-administrativo, mediante el procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona que regulan los artículos 114 y siguientes de la LJCA, que tiene carácter preferente y sumario.

### 3

#### Configuración legal del derecho de información

La legislación de directa aplicación que regula el acceso a los documentos que obren en los archivos de las Administraciones Públicas por parte de los electos locales, como ya se ha adelantado, está básicamente constituida por el artículo 77 de la LRBRL y por el artículo 164 del TRLMC, así como, a nivel reglamentario, por los correspondientes reglamentos orgánicos y, con carácter supletorio, tanto por las leyes de Transparencia anteriormente mencionadas como, en caso de lagunas o silencio de estas normas o de los reglamentos orgánicos, por los artículos 14 a 16 del ROF.

Però la redacción original del artículo 77 de la legislación básica se limitó a efectuar una declaración general del derecho a la información de los miembros electos locales, al establecer lo siguiente: “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. [...]”.

Configurando este derecho de una manera general pero en cierto modo incierta, sobre lo que debía entenderse por “información necesaria para el ejercicio de su función”, extremo que fue matizado por la jurisprudencia<sup>8</sup>, según la cual el derecho fundamental a la participación efectiva en la actuación pública se manifiesta en una amplia gama de asuntos concretos, entre los que cabe destacar el derecho a la fiscalización de las actuaciones municipales y al control, análisis, estudio e información de los antecedentes necesarios que obran en los servicios municipales, tanto para esta tarea de control, como para documentarse de cara a decisiones a adoptar en el futuro.

Producto de esta interpretación, la jurisprudencia del Tribunal Supremo<sup>9</sup> también ha entendido que los miembros electos de las entidades locales no tienen por qué justificar, en función de un motivo específico, que el acceso solicitado es necesario para el desarrollo de su función, ni esta falta de especificación puede servir de base para su denegación. Más bien al contrario, como igualmente ha señalado esta jurisprudencia<sup>10</sup>, es carga de la entidad local probar que la finalidad perseguida por los peticionarios de la información sea distinta de la que vincula el derecho de información de los electos a que su utilización tenga por finalidad el desarrollo de su función, lo que ha llevado al Tribunal Supremo a analizar en cada caso si la documentación solicitada debe reputarse precisa para el desarrollo de esta función<sup>11</sup>.

Pero el derecho de acceso a la información se refiere a esta tal y como está configurada en la documentación administrativa, de forma que cuando lo que se solicite no sea concretamente la información en sí, sino una información específica que requiera un cierto tratamiento intelectual, no nos encontraremos tanto ante una solicitud de acceso a la información, como ante la solicitud de un informe o la petición de la elaboración de documentos nuevos, y eso sí que puede ser objeto de autorización discrecional por parte de la presidencia de la entidad local, tal y como se puso de manifiesto por algún tribunal superior de justicia<sup>12</sup> cuando señaló lo siguiente: “[...] el derecho a que se refiere el artículo 77 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local [...] incluye la facultad de la consulta de documentos e

8. STS de 9 de mayo de 1998 (Ar. 4844).

9. SSTS de 26 de febrero de 1996 (Ar. 1629), 26 de junio de 1998 (Ar. 6288) y 5 y 17 de noviembre de 2000 (Ar. 2013 y 9618).

10. SSTS de 9 de mayo de 1998 (Ar. 4844) y de 12 de noviembre de 2000 (Ar. 2663). STSJ de Canarias de 24 de noviembre de 2004 (Ar. RJCA/2004/129).

11. SSTS de 14 y 25 de abril de 2000 (Ar. 4822 y 4825).

12. STSJ de Castilla-La Mancha de 1 de junio de 2000.



informaciones que obren en poder del ayuntamiento, pero no el derecho a la elaboración indiscriminada de nuevos informes”.

Incluso el Tribunal Supremo<sup>13</sup> ha tenido ocasión de pronunciarse en este sentido, cuando entendió que lo que se solicitaba por unos concejales no eran datos concretos, sino un informe del interventor de un ayuntamiento sobre determinados datos, lo que entendía que no se encontraba incluido dentro del derecho de información de los electos, que únicamente se contrae a los documentos existentes en la entidad local, pero no a documentos elaborados *ad hoc*.

Y no podía ser de otra manera si tenemos en cuenta que, según se desprende del artículo 179 del TRLMC y del artículo 54 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, solo el presidente de la entidad local o una representación colegiada de sus miembros electos, concretamente un tercio, pueden pedir informes a los secretarios y a los interventores.

Tampoco de la dicción literal del precepto podemos extraer la errónea conclusión de que el acceso a la información va únicamente referido a la que se encuentre en poder de los servicios centralizados de la entidad local, sino que también incluye la relativa a los servicios desconcentrados y descentralizados mediante la existencia de entes instrumentales, incluso la relativa a servicios externalizados mediante la correspondiente relación de colaboración o cooperación o de carácter contractual, supuestos en los que el procedimiento de acceso puede ser determinado por el ROM.

Estas mínimas previsiones constituyeron la regulación básica de este derecho hasta que, en virtud de la Ley 11/1999, de 21 de abril, producto del denominado Pacto Local, se complementó el artículo 77 de la LRBRL con un segundo párrafo, según el cual: “La solicitud de ejercicio del derecho recogido en el párrafo anterior habrá de ser resuelta motivadamente en los cinco días naturales siguientes a aquel en que se hubiese presentado”.

Llenándose de esta manera una laguna de la legislación anterior, que en el ámbito estatal se había resuelto por vía reglamentaria a través del artículo 14.2 del ROF, que, además de establecer el silencio positivo para el caso de que los órganos competentes no dictaran resolución o acuerdo denegatorio expreso, había ya establecido este plazo de cinco días para su resolución expresa, aunque con una diferencia, ya que, al no especificar si los días eran hábiles o naturales, por aplicación del artículo 48 de la entonces vigente LRJPAC<sup>14</sup>, debían considerarse hábiles.

13. STS de 5 de noviembre de 1999 (Ar. 2010/2000).

14. Actualmente el artículo 31 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Esta previsión del ROF, sin embargo, no resultaba aplicable en las Comunidades Autónomas que disponían de sus propias previsiones legislativas al respecto, como sucedía en Cataluña, que inicialmente en el artículo 149 de su Ley Municipal 8/1987, de 15 de abril, y actualmente en el artículo 164 del TRLMC, en el que se refundió la Ley anterior, optó por un plazo de días hábiles diferente del que el ROF estableció un año antes.

Este precepto, tras realizar su apartado 1 una declaración de este derecho similar a la realizada por el artículo 77.1 de la LRBRL y por el artículo 14.1 del ROF, establece lo siguiente: “[...] la solicitud de información se entiende como aceptada por silencio administrativo si no se dicta resolución denegatoria en el plazo de cuatro días a contar de la fecha de presentación de la solicitud. [...]”.

Optó así la legislación catalana por un plazo de días hábiles diferente del que se estableció a nivel de legislación básica con la modificación de la LRBRL operada en el año 1999, que se mantuvo posteriormente en el TRLMC, a pesar de ser posterior, lo que nos plantea la duda de si este extremo del TRLMC puede implicar una vulneración de la LRBRL susceptible de fundamentar su anulación por el Tribunal Constitucional ante una eventual acción en este sentido, a la vista de los posicionamientos del Tribunal Constitucional en relación con la legislación de régimen local catalana, pues cuando esta se ha apartado de la dicción literal de la legislación básica, la solución final ha pasado siempre por declarar inconstitucionales los preceptos de la legislación autonómica. Para ello, no hace falta más que recordar su Sentencia 331/1993, de 12 de noviembre, en la que se declaró nulo el artículo 148.2 de la LMC, que establecía un plazo para que los concejales presentaran su declaración de bienes superior al previsto en la legislación básica.

De esta regulación básica del derecho de acceso a la información sorprende, sin embargo, un dato, y es el hecho de que se otorgue alternativamente la competencia a la junta de gobierno para resolver peticiones de información, cuando se trata de un órgano municipal que carece de competencias propias, ya que su función se limita a prestar asistencia al alcalde en el ejercicio de sus atribuciones, de lo que no se deriva contenido material alguno, y que significa que, respecto de cualquier petición de información que le sea dirigida, la junta de gobierno carece de potestad independiente del alcalde, especialmente si tenemos en cuenta que corresponde a este la competencia para convocar este órgano y para determinar su orden del día.

En consecuencia, su única virtualidad sería permitir a la alcaldía una decisión colegiada respecto de una petición de información, lo que, además de inoperante, dado el corto plazo que la ley prevé para su resolución, nor-

malmente incompatible con la periodicidad con la que se suelen reunir las juntas de gobierno, es innecesario, pues de desear una decisión colegiada, nada impediría a la alcaldía delegar esta competencia en este órgano.

A todas estas previsiones el TRLMC añade un nuevo elemento que viene a limitar la generalidad con que la LRBRLL configura este derecho de los electos, al distinguir en el artículo 164 dos formas de acceso a la información.

### 3.1

#### Información de acceso libre y directo

En los supuestos de libre acceso, se establece la obligación de los servicios administrativos locales y, por tanto, del personal que en cada caso custodie la información, de facilitarla directamente a sus miembros electos, sin necesidad de petición escrita ni de autorización expresa o tácita, cuando se den los siguientes supuestos:

- **Cuando los electos ejerzan funciones delegadas y la información se refiera a asuntos propios de su responsabilidad.**

Este primer supuesto, que no suele provocar grandes problemas interpretativos, aunque a veces la línea divisoria del ámbito de competencias de los diferentes concejales delegados no es lo suficientemente nítida, debido a deficientes redacciones de los decretos de delegación, habilita para que los electos puedan acceder directamente, sin ninguna autorización previa ni específica, a toda la documentación relativa a los expedientes y archivos relacionados con los asuntos sobre los que tienen responsabilidades de gestión y/o decisión.

Se trata de un supuesto similar al regulado por el artículo 15.a) del ROF, con una única variación, consistente en que este último precepto se refiere también al caso de los concejales que ostenten responsabilidades de gestión, pero esta diferencia es irrelevante, ya que en estos casos nos encontraríamos necesariamente ante concejales con funciones delegadas, pues sin esta previa delegación, no pueden ostentar responsabilidades de gestión.

- **Cuando se trate de asuntos incluidos en el orden del día de las sesiones de los órganos colegiados de los que los electos sean miembros.**

Este segundo supuesto, que opera de forma automática desde el momento de la convocatoria, pues mientras esta no se ha realizado, no existe orden del día, y que se mantiene hasta que se celebre la

sesión, habilita a todos los electos a acceder directamente, sin ninguna autorización previa y específica, a la documentación de los expedientes relativos a los asuntos que formen parte del orden del día de los órganos colegiados locales de los que formen parte, con independencia de que se trate de órganos decisorios, como el pleno y la junta de gobierno u otros órganos de gobierno descentralizados, o deliberantes, como las comisiones informativas y órganos colegiados similares.

Por lo que se refiere a este segundo supuesto, la regulación catalana difiere de lo previsto por el artículo 15.b) del ROF en el hecho de que este último precepto también establece, como información de libre acceso, las resoluciones o los acuerdos adoptados por cualquier otro órgano municipal, aunque los concejales no formen parte del mismo.

De hecho, ya en la época preconstitucional era tradicional el libre y directo acceso de todos los ciudadanos a los libros oficiales de actas del pleno y de la antigua comisión municipal permanente, actualmente junta de gobierno local, así como al de resoluciones de la alcaldía, en la misma línea en que, a nivel de legislación estatal, se consagra actualmente este derecho por el ROF, y de hecho el Tribunal Supremo<sup>15</sup> ha interpretado este supuesto en toda su extensión al declarar lo siguiente: “[...] el no formar parte de la Comisión de Gobierno de la Corporación [actualmente la Junta de Gobierno] no restringe su derecho a la información, dada su condición de concejal miembro de la Corporación y del Pleno, a quien, conforme al artículo 22.1.a) de la Ley 7/85, corresponden el control y la fiscalización de los órganos de gobierno de la Corporación [...], ni que este concejal haya hecho divulgación pública de los datos que en otras ocasiones le fueron facilitados, porque en el caso de que estuviera obligado a mantener reserva de su contenido e incumpliese sus obligaciones, podría dar lugar a su responsabilidad [...]”.

Seguramente por ello la legislación catalana reconoce a todos los miembros de la corporación el derecho a que les sea facilitada la documentación íntegra de todos los asuntos incluidos en el orden del día de las sesiones de los órganos colegiados desde el mismo momento de su convocatoria, y, respecto de los que se incluyan

---

15. STS de 27 de julio de 1998 (Ar. 3787).

mediante declaración de urgencia, la documentación indispensable para poder tener conocimiento de los aspectos esenciales de la cuestión sometida a debate.

Se trata, por tanto, de una previsión referida a todos los miembros electos, sean o no miembros del órgano, y que va más allá del acceso directo a esta información, pues lleva implícito no solo el derecho de acceder a los documentos, sino también el de disponer de estos, aunque, al no configurarse formalmente como información de acceso directo, la responsabilidad de su cumplimiento no se residencia directamente en el personal al servicio de la entidad local, sino directamente en el nivel político.

- **Cuando se trate del acceso a información o documentación de la corporación local que sea de libre acceso a los ciudadanos.**

Este tercer supuesto fue introducido por el TRLMC, ya que inicialmente la LMC no lo contemplaba, y en este sentido difería en este concreto aspecto del ROF, que en su artículo 15.c) siempre ha previsto un tercer supuesto de acceso directo a la información, relativo a la documentación de la entidad local que sea de libre acceso para la ciudadanía, en los términos establecidos por el artículo 70.3 de la LRBRL.

Y el artículo 70.3 de la LRBRL establece que: “Todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105, párrafo b), de la Constitución. La denegación o limitación de este derecho, en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada”.

Así sucede, por ejemplo, cuando se trate del acceso a la información de los registros de declaraciones de causas de posible incompatibilidad y actividades susceptibles de producir ingresos económicos y sobre bienes y derechos patrimoniales de los miembros electos, que tienen carácter público, o con el acceso al registro general de entrada y salida de documentos<sup>16</sup>, que es de libre acceso para los ciudadanos, y actualmente también con toda la información sometida a lo que la legislación de transparencia denomina “publicidad

---

16. STSJ de la Comunitat Valenciana de 16 de junio de 2001 (Ar. 56.693).

activa”, es decir, toda aquella información que necesariamente debe publicarse en el Portal de Transparencia.

Pues bien, en todos estos casos de acceso directo es obvio que la auténtica responsabilidad de la decisión recae en el personal al servicio de la entidad local que tiene a su cargo la documentación objeto de consulta, y toda mediatización de esta obligación directa del personal local ha sido contrarrestada por el Tribunal Supremo<sup>17</sup>, que anuló en su momento una instrucción dictada por un alcalde, en la que se establecía en todos los supuestos la necesidad de autorización previa de la alcaldía para que el personal municipal permitiera a los concejales el acceso a la información directa.

En cambio, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña<sup>18</sup> consideró no hace mucho ajustada a derecho una instrucción aprobada por una junta de gobierno local, en la que se informaba sobre la regulación legal y la jurisprudencia vigente en torno al ejercicio de este derecho, a fin de poner freno al abusivo uso de una concejala que pedía sistemáticamente información de expedientes con el ánimo de colapsar el pequeño Ayuntamiento afectado, al considerar que ni constituía una disposición de carácter general, ordenanza, ni reglamento, sino una mera información, ni la Junta de Gobierno carecía de competencias para ello en sus funciones de asistencia al alcalde en el ejercicio de sus funciones, de ahí que el artículo 164.1 del TRLMC prevea la posibilidad de que la concesión de la información solicitada pueda derivar de este órgano.

Vemos, pues, que el problema no es tanto el instrumento, es decir, la instrucción, cuanto el contenido y la intención de este instrumento.

Y este deber del personal local es tan evidente que, incluso en los casos en los que se ha dado información directa a miembros electos que debía haberse formalizado mediante una petición formal, en los términos previstos en el artículo 77 de la LRBRL, los tribunales<sup>19</sup> no han considerado que con ello se hubiera cometido una infracción disciplinaria por parte del personal que facilitó la información, por no guardar el debido sigilo respecto de los asuntos que conoce por razón del cargo o de la función, al entender que se trataba de un informe de un funcionario que no constituía información reservada o sensible no accesible; que supusiera afectación de otros derechos de especial protección; o que pusiera al descubierto elementos o hechos de expresa protección; ni tampoco implicaba desvelar asuntos o información más allá del ámbito administrativo, dada la condición de concejal del soli-

17. STS de 26 de febrero de 2003 (Ar. 2513).

18. STSJ de Cataluña de 24 de febrero de 2014 (Ar. JUR/2014/155.590).

19. STSJ de la Comunitat Valenciana de 20 de febrero de 2015 (JUR/2015/123.081).

citante, por lo que no podía entenderse que la información obtenida se utilizara para beneficiar a un tercero.

Pero es que, además, esta sentencia tampoco consideró que se perjudicara con ello el interés público, al entender que no cabía confundir el interés público con el interés del equipo de gobierno.

### 3.2

#### Información sometida a petición y autorización

Fuera de los supuestos previstos anteriormente, tal como se establece expresamente, *a sensu contrario*, por los artículos 14 y 15 del ROF respecto de la legislación estatal, y por el inciso primero del apartado 3 del artículo 164 del TRLMC que venimos comentando en el resto de casos, la solicitud de información está sometida a autorización, entendiéndose aceptada esta por silencio administrativo si no se dicta resolución denegatoria expresa dentro del plazo legalmente previsto para resolver, que, como ya hemos comentado, en la legislación catalana es de cuatro días hábiles, difiriendo así de la regulación básica de este aspecto contenida en el artículo 77 de la LRBRL, en la redacción dada a este precepto por la Ley 11/1999, de 21 de abril, que contempla un plazo de cinco días naturales.

En este supuesto el procedimiento para autorizar el acceso a la información está regulado, a nivel estatal, tanto por el artículo 77 de la LRBRL como por el artículo 14 del ROF, que se limitan a establecer que la resolución denegatoria de tal derecho debe ser motivada, a diferencia de lo que hace nuestra legislación autonómica, ya que el TRLMC introduce en su artículo 164 un cierto desarrollo y detalle de los requisitos legales que deben darse para que proceda la denegación del derecho de acceso a la información, al exigir la concurrencia de los siguientes requisitos<sup>20</sup>:

- **Motivación**

Que, tal como establece la legislación básica, la resolución denegatoria del derecho sea motivada, lo cual no es más que una consecuencia de lo que preveía con carácter general el artículo 54 de la LRJPAC, y, actualmente, el artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

20. La STSJ de Canarias de 23 de julio de 2004 (Ar. JUR/2004/718) recuerda que para recurrir la vulneración del derecho debe acreditarse que, previamente, se había pretendido el acceso a la documentación por los cauces correspondientes.

Al tener que ser motivada, se producirá normalmente por escrito, aunque algunos autores como Ortega Serrano consideran aceptable la decisión verbal manifestada ante el secretario, que a estos efectos extenderá diligencia de tal circunstancia a efectos de su constancia. Esta situación se daría, por ejemplo, respecto de la resolución de peticiones verbales de acceso a la información materializadas durante el transcurso de una sesión de una comisión informativa, del pleno o de algún otro órgano colegiado, en cuyo caso sería el acta el documento de acreditación.

- **Motivos tasados**

Que esta denegación únicamente puede fundarse en los siguientes motivos:

- Que el conocimiento o la difusión de la información pueda vulnerar el derecho constitucional al honor, la intimidad personal o familiar o la propia imagen<sup>21</sup>.
- Que se trate de materias afectadas por la legislación general sobre secretos oficiales –secreto estadístico, secreto informático, etc.– o por secreto sumarial<sup>22</sup>.

Ningún detalle más nos aporta nuestra legislación. Por lo tanto, tendremos que estar a lo que disponga la legislación especial y/o sectorial que, como la de protección de datos de carácter personal, la de secreto estadístico, la de sanidad y otras similares, puedan

---

21. Por lo que se refiere a este supuesto, resulta bastante problemático delimitar el ámbito de protección de la intimidad, el honor y la propia imagen, aunque existen supuestos evidentes en la vida local, como por ejemplo sucede con mucha de la información municipal en materia de sanidad y servicios sociales, desde el momento en que por imperativo de lo que disponen los artículos 3.j) y 61 de la Ley 18/2009, de 22 de octubre, de Salud pública de Cataluña, la autoridad sanitaria tiene la obligación de preservar la confidencialidad de los datos personales y los registros sanitarios deben sujetarse a la normativa reguladora de protección de datos de carácter personal.

En materia de secreto estadístico, la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública, establece que son datos personales los referidos a personas físicas o jurídicas que, o bien permiten la identificación inmediata de los interesados, o bien conducen, por su estructura, contenido o grado de desagregación a la identificación indirecta de estos, en términos similares a como lo hace la Ley 23/1998, de 30 de diciembre, de Estadística de Cataluña. Finalmente, y por lo que se refiere a la información sometida a secreto informático, la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de carácter personal, desarrollada por el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, que aprueba su Reglamento de desarrollo, protege los datos personales y considera como tales cualquier información que se refiera a personas físicas identificadas o identificables.

22. La STS de 9 de febrero de 1998 (Ar. 2358) reconoce a los concejales el derecho al examen del Padrón Municipal de Habitantes, a pesar del principio de garantía del secreto estadístico, lo que no exime a los miembros electos de que, cumplida la finalidad de control para la cual quedan habilitados para acceder a esta información, deben guardar secreto respecto de aquellos datos personales que puedan afectar al derecho a la intimidad de las personas.



resultar de aplicación, para delimitar en cada caso, mediante un análisis casuístico, el alcance de este derecho, que aunque de ninguna manera podrá vulnerar el derecho constitucional al honor, la intimidad personal o familiar o la propia imagen de ningún ciudadano, sí podrá afectar, como veremos a continuación, a documentos que contengan datos de carácter personal.

Efectivamente, aunque resulta difícil extraer un criterio generalizable *a priori*, sí que podemos partir de esta premisa, ya que el Tribunal Supremo<sup>23</sup> ha reconocido un amplio derecho de los electos locales a acceder a información que, como el padrón municipal de habitantes, contiene datos de carácter personal, al considerar que una interpretación formalista de los límites constitucionales al derecho a la información, derivada de una visión expansiva del derecho a la intimidad, podría impedir, en general, la consulta de todo acuerdo o resolución que contenga datos nominativos.

De esto podemos deducir que, en caso de duda, no solo debe hacerse una interpretación favorable al derecho de acceso, sino que, además, el hecho de que la información contenga datos personales no constituye *prima facie* impedimento para el acceso.

Además, teniendo en cuenta la doble legitimación que ostentan los cargos electos para acceder a la información pública y el carácter supletorio de la legislación de transparencia, las limitaciones de acceso derivadas de la necesaria protección de datos regulada por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de carácter personal, deben partir de las previsiones generales contenidas en su artículo 7. Según esta legislación, en los supuestos en los que la información contenga datos de carácter personal, por concernir a personas físicas identificadas o identificables, pueden prevalecer otros derechos por encima del de acceso a la información, que justifiquen su condicionamiento, salvo que con carácter previo se disocien los datos personales de manera que se impida la identificación de las personas afectadas.

Partiendo de esta idea central y de la interpretación conjunta de ambas legislaciones, se establecen, además de este principio general, dos excepciones, de manera que cuando se trate de información que contenga datos personales, el órgano competente para autorizar el acceso debe distinguir dos supuestos:

---

23. STS de 9 de febrero de 1998 (Ar. 2358).

- **Que se trate de los datos personales especialmente protegidos siguientes (art. 7 LOPD):**

- Datos que revelen la ideología, afiliación sindical, religión y creencias, a menos que su titular las hubiera hecho públicas previamente.
- Datos que hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual.
- Datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no comportaran amonestación pública del infractor.

En estos supuestos, si previamente no se disocian los datos personales, solo se podrá autorizar el acceso con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, o cuando este acceso de terceros esté amparado por una ley.

Estos supuestos son ampliados o matizados por la legislación de transparencia catalana, cuando incorpora como nuevas causas de denegación del acceso la defensa de los derechos de los menores de edad, cuando el conocimiento o la divulgación de los datos pueda condicionar el libre desarrollo de su personalidad en el futuro, o vulnerar su intimidad o los demás derechos privados legítimos.

- **Que no se trate de datos personales especialmente protegidos**

Cuando no se trate de datos personales especialmente protegidos, y siempre que no deba prevalecer la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos, la legislación de transparencia establece una doble regla general:

- La regla general de concesión del acceso a la información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano de que se trate, como podría ser la información relativa a las personas que integran la junta de gobierno, o los concejales que ostenten delegaciones generales de la alcaldía.
- La regla general de la necesaria ponderación previa y razonada entre el interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados titulares de los datos, aplicando en esta ponderación los siguientes criterios:
  - El menor perjuicio a los afectados derivado de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español<sup>24</sup>.

---

24. Se refiere a plazos específicos establecidos por esta norma en relación con la consulta de documentos constitutivos del Patrimonio documental español.

- La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o en el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines científicos, históricos o estadísticos.
- El menor perjuicio de los derechos de los afectados cuando los documentos únicamente contengan datos meramente identificativos de aquellos.
- La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos puedan afectar a su intimidad o su seguridad, o se refieran a menores de edad.

A estos criterios a tener en cuenta para resolver las peticiones de acceso que contengan datos personales que no estén especialmente protegidos, la legislación de transparencia catalana, entiendo que como complemento de los que regula la estatal, añade el tiempo transcurrido, matizando las restantes causas de la siguiente manera:

- La finalidad del acceso, especialmente si tiene una finalidad histórica, estadística o científica, y las garantías que se ofrezcan.
- El hecho de que se trate de datos relativos a menores de edad.
- El hecho de que pueda afectar a la seguridad de las personas.

Lo que no cabe de ninguna manera, como se ha intentado en ocasiones, es remitir a los electos a los períodos legales concernientes a los trámites de información pública, pues, como han declarado los tribunales<sup>25</sup>, no es de recibo que el ayuntamiento remita a los concejales al trámite de información pública de los instrumentos a los que pide acceder para materializar este acceso, ni tampoco calificar su conducta de pasiva y negligente por no haber hecho uso de este trámite, porque ello supone confundir un trámite dirigido a los ciudadanos interesados en un procedimiento con lo que supone el derecho de información que ostentan los electos en su condición de legítimos representantes de los ciudadanos.

En mi opinión personal, todos los miembros electos de las entidades locales deberían tener acceso directo a toda la información de la entidad, pues, si la información se encuentra en alguno de los supuestos que pueden justificar la denegación de su acceso, por afectar al derecho al honor, la intimidad personal o familiar o la propia imagen, esto también afectaría respecto del presidente y demás electos locales que ejerzan competencias delegadas, especialmente teniendo en cuenta que los miembros de la corpo-

---

25. SSTSJ de la Comunitat Valenciana de 4 de febrero y 15 de abril de 2004 (Ar. RJCA/2004/81 y JUR/2004/23.050).

ración deben respetar la confidencialidad de la información a la que tengan acceso por razón del cargo.

En este sentido el artículo 16.3 del ROF regula un deber de confidencialidad específico cuando establece que: “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”.

Y el artículo 164.6 del TRLMC contempla que: “Los miembros de la corporación tienen que respetar la confidencialidad de la información a que tienen acceso en razón del cargo si el hecho de publicarlo puede perjudicar los intereses del ente local o de terceros”.

El único problema que cabe plantear respecto de este aspecto, en particular por lo que se refiere a la regulación catalana, es qué deberíamos entender por “publicación” que perjudique intereses públicos o de terceros, ya que con una interpretación restrictiva se entendería que se trataría de su divulgación en los medios de comunicación, con el problema que plantea el hecho de que estos medios acostumbran a ampararse en su peculiar secreto profesional para no declarar sobre sus fuentes de información.

En mi opinión, con una interpretación amplia y coherente con los derechos que se quieren proteger, el término “publicación” debería referirse a la acción de hacer pública la información, con independencia del medio que se utilice.

Todo ello sin perjuicio de que el incumplimiento de esta obligación pueda ser susceptible de sanción por el presidente de la corporación, mediante la imposición de las multas a las que se refiere el artículo 78.4 de la LRBRL, o, incluso, constitutivo del delito de revelación de secretos tipificado por los artículos 197 y siguientes del Código Penal.

Ahora bien, lo que no cabe es justificar la prohibición del acceso en este deber de guardar reserva, pues, como nos recuerda la jurisprudencia<sup>26</sup>, estos preceptos no establecen una prohibición de entregar copia de la documentación a los miembros electos de la corporación, sino una obligación legal de estos de guardar silencio y evitar su reproducción.

No contiene la legislación básica estatal ni el TRLMC ninguna previsión más, dejando la regulación detallada de la forma de ejercer el derecho a la potestad normativa municipal, que se puede y se debe ejercer a través del

---

26. STSJ de Extremadura de 19 de noviembre de 2003 (Ar. JUR/2003/950).

ROM, al menos si se quiere prescindir de la restrictiva y detallada regulación contenida en el artículo 16.1 y 2 del ROF, respecto de la forma concreta de efectuar la consulta o el examen de la información.

Según este precepto, la consulta y el examen concreto de los expedientes, libros y documentación en general se rigen por las siguientes normas:

- 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 las salas reservados a los miembros de la corporación.

En este caso, y a efectos del oportuno control administrativo, el interesado deberá firmar un acuse de recibo, y tendrá la obligación de devolverlos en un plazo máximo de cuarenta y ocho horas, o antes, en función de las necesidades del trámite del expediente en cuestión.

- b. En ningún caso los expedientes, libros o documentación podrán salir de la casa consistorial o de las correspondientes dependencias y oficinas locales.
- c. La consulta de los libros de actas y los libros de resoluciones del presidente deberán efectuarse en el archivo o en la secretaría general.
- d. El examen de expedientes sometidos a sesión podrá hacerse únicamente en el lugar donde se encuentren de manifiesto a partir de la convocatoria<sup>27</sup>.

Pero cualquiera que sea el procedimiento que se determine en el ROM, no debe tener nunca por objeto dificultar este derecho, sino facilitararlo, de ahí que los tribunales<sup>28</sup> hayan considerado que no se ajusta a derecho establecer un tiempo muy limitado a fin de recibir la notificación de la resolución de la petición de información, y hayan entendido que en estos casos su fin último es poner trabas ilegítimas al derecho de acceso.

27. En la STSJ de Andalucía de 30 de julio de 2003 (Ar. RJCA/2003/981) se considera que no se vulneró el derecho fundamental de participación política cuando se puso la información a disposición del peticionario, pero se denegó que la retirara del despacho del secretario para llevarla a las oficinas del grupo municipal peticionario y, subsidiariamente, a que esta fuera escaneada por un informático ajeno a la Administración, al no tratarse de personal municipal y referirse a documentación sensible y reservada, como las comunicaciones telefónicas de los concejales delegados.

28. STSJ de la Comunitat Valenciana de 26 de enero de 2011 (Ar. RJCA/2011/528).

En este sentido, ante el silencio de la legislación catalana, la regulación de este aspecto en el ROM podría inspirarse en la legislación de transparencia respecto del derecho de acceso de los ciudadanos, que, por otra parte, es de aplicación supletoria. En esta se establecen los siguientes mecanismos en función del sentido de la resolución:

- **Resoluciones estimatorias**, en cuyo caso se formalizará el acceso, total o parcial, a la información de forma gratuita e inmediata, en los términos siguientes:
  - a. Si la información ha sido publicada, la resolución se limitará a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella.
  - b. Si no ha sido publicada, se hará preferentemente por vía electrónica, a menos que no sea posible o que el solicitante haya optado por otro medio, y de forma simultánea a la notificación de la resolución estimatoria o, si no es posible, en un plazo no superior a 10 días a contar desde la misma.

No obstante, cuando haya existido oposición de terceros, este acceso no se hará efectivo hasta que:

  - La resolución que lo autorice sea firme por haber transcurrido el plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo sin que este se haya formalizado.
  - Se haya dictado sentencia, entiendo que en primera instancia, resolviendo el recurso contencioso-administrativo interpuesto en el sentido de confirmar el derecho de acceso.

Obtenido el acceso a la información, el tratamiento que se dé a esta quedará sujeto a la normativa de protección de datos personales, es decir, a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos.
- **Resoluciones desestimatorias**, en cuyo caso, además de indicar los motivos y, en su caso, que la mera indicación de la existencia o no de la información podría suponer una vulneración de alguno de los límites al acceso, se abre la puerta a su impugnación.

Para finalizar, únicamente recordar que los actos que resuelvan las peticiones de acceso son susceptibles de los recursos administrativos previstos por la LPACAP, en los mismos supuestos y condiciones que el resto de actos administrativos locales que ponen fin a los procedimientos administrativos<sup>29</sup>.

---

29. Respecto de esta cuestión, en Cataluña se ha planteado la viabilidad legal de que, por aplicación supletoria de la legislación catalana de transparencia, las resoluciones de solicitudes de los electos de acceso a la información sean susceptibles del régimen de im-

## 4

**Derecho de obtención de copias**

Una de las manifestaciones del derecho de los miembros electos locales a la información, la constituye el derecho a obtener copias de determinados documentos. De hecho, el artículo 16.1.a) del ROF reconoce el derecho a la obtención de copias en los casos de libre acceso de los concejales a la información, y en los supuestos en los que sea expresamente autorizado por la presidencia de la junta de gobierno, de lo que parece desprenderse que, salvo en los supuestos de información de libre acceso, en el resto el presidente de la entidad puede, discrecionalmente, autorizar o denegar la expedición de copias o fotocopias, lo que nos parece, sin ningún género de dudas, excesivo.

Así lo entendió el Tribunal Supremo en una de sus sentencias<sup>30</sup>, cuando señaló: “[...] la referencia genérica a facilitar información, puede y debe comprender la expedición de copias o fotocopias, ya que si informar, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, es enterar, dar noticia de una cosa, es claro que la mejor forma, o uno de los modos de informar, es dar copia del escrito sobre el que se ha de informar, como esta Sala ha declarado en Sentencia de 22 de noviembre de 1989, al precisar que ‘la entrega de copias es tan solo uno de los medios a través de los cuales pueden los concejales obtener información’; [...]”.

Sin embargo, el Tribunal Supremo varió posteriormente su postura inicial, entendiendo en sus sentencias posteriores<sup>31</sup> que el derecho de información contenido en el artículo 23.2 de la CE no incluye, como contenido propio del derecho fundamental, el derecho a la obtención de copias o fotocopias, que tan solo pueden obtenerse en los casos legalmente autorizados de acceso libre de los concejales a la información, o cuando ello sea auto-

---

pugnación especial contemplado en esta legislación, que permite interponer, potestativamente, una reclamación administrativa ante un órgano externo a la Administración autora del acto, que es nombrado por la Generalitat, y de hecho este órgano externo está admitiendo a trámite estas reclamaciones, aunque en estos momentos esta cuestión se encuentra *sub iudice*, al haber sido impugnada por un ayuntamiento ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Por tanto, deberemos estar en el futuro a lo que resuelva el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, aunque, en mi opinión, la aplicación supletoria de la legislación de transparencia catalana no debería extenderse a esta cuestión, ya que en este concreto aspecto no creo que podamos mantener que existe una laguna legal.

30. STS de 27 de diciembre de 1994 (Ar. 1992), aplicada posteriormente por los tribunales superiores de justicia, como el de Extremadura en sus sentencias de 19 de noviembre de 2002 y 2003 (Ar. RJCA/2002/1168 y JUR/2003/950).

31. SSTS de 5 de mayo de 1995 (Ar. 3641), 29 de abril de 1998 (Ar. 4574), 13 de febrero y 20 de mayo de 1998 (Ar. 2185 y 4574), 21 de abril de 1999 (Ar. 3006), 14 de marzo de 2000 (Ar. 3182) y 30 de mayo de 2003 (Ar. 4281).

rizado por la presidencia de la junta de gobierno, señalando que el caso que se planteaba en su anterior sentencia de 27 de diciembre de 1994, a la que hemos hecho referencia en primer lugar, no se refería a un supuesto en el que estuviera en juego el derecho fundamental del artículo 23.2 de la CE, sino el derecho ordinario.

Pero de estas sentencias lo único que se desprende es que el derecho de copia no formaría parte del núcleo esencial del derecho fundamental de participación política, y consideraba el Tribunal Supremo que esto era así porque en estos casos no resultaba aplicable, ni siquiera con carácter supletorio, lo que entonces disponía el artículo 37.8 de la LRJPAC respecto del derecho de acceso a la información de los ciudadanos en general, según el cual el derecho de acceso a la información conllevaba el derecho a obtener copias o certificados de la misma; pero actualmente la situación es diferente por los siguientes motivos:

- En primer lugar porque la disposición final primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, declara su carácter supletorio respecto de la legislación especial que regula el derecho de acceso de los electos<sup>32</sup>, y aunque esta Ley ya no hace un reconocimiento explícito de esta cuestión referida a que el derecho de acceso lleve implícito el derecho de copia, de la regulación de la forma de facilitar la información y, en particular, del tenor literal de su artículo 22.4 se desprende que el derecho de acceso lleva inherente el de copia, con la única diferencia de que mientras el primero es gratuito, la expedición de copias puede dar lugar a una exacción.
- En segundo lugar, porque aunque no se tratara de legislación supletoria, los electos tienen a su vez la condición de ciudadanos, y el artículo 70.3 de la LRBRL, como ya hemos visto, reconoce a todos los ciudadanos el derecho a obtener copias y certificaciones, no solo de los acuerdos locales, sino también de sus antecedentes.

En cualquier caso, lo que no se puede poner en duda es que mediante la regulación autonómica o la de los ROM se puede desplazar la aplicación del artículo 16 del ROF, y configurar un derecho de los electos a la obtención de copias menos restringido y más amplio que el que en este precepto estatal supletorio se prevé, ya que entender que este derecho a obtener copias no forma parte del derecho fundamental de acceso a cargos públicos y participación política del artículo 23.2 de la Constitución, tan solo implica que

---

32. En el mismo sentido se pronuncia la legislación de transparencia catalana.



no es susceptible de amparo constitucional, ni del procedimiento especial de impugnación de la LJCA, pero no supone obstáculo alguno para que la legislación local contenga una nueva configuración del derecho a la información que cubra su faceta de desarrollo constitucional y su faceta de derecho ordinario, e incluya el derecho de los concejales a obtener copias, y esta es una tarea que, además, si no fuera porque en Cataluña el artículo 164.5 del TRLMC ya contempla esta previsión, sería perfectamente asumible por los ROM, en la medida en que ello no supondría una restricción de los derechos reconocidos por la Ley, sino una ampliación de estos, lo que es tarea típica de estos reglamentos, en la medida en que se refiere al estatuto de los miembros de las corporaciones locales, ámbito respecto del que la jurisprudencia ha reconocido un amplio marco de actuación a estos instrumentos normativos.

Lo cierto es que en Cataluña el TRLMC ya reconoce a los miembros de la corporación el derecho a obtener copia de la documentación a la que tienen acceso, bien en formato papel o bien en el soporte técnico que permita acceder a la información requerida.

Cuestión distinta es la necesidad de limitar los abusos que se pueden producir en el ejercicio de este derecho<sup>33</sup>, que han dado lugar a abundante jurisprudencia, de la que pueden extraerse las siguientes conclusiones:

**a. Concreción de la documentación**

Que salvo supuestos debidamente justificados, las peticiones de copias o fotocopias deben referirse a documentos concretos, a fin de evitar situaciones abusivas susceptibles de paralizar la actividad municipal<sup>34</sup>, y deben ser suficientemente claras<sup>35</sup>.

En cambio, el detalle de la documentación cuya copia se solicita no es predicable cuando lo que se pide es el acceso a la información en general, pues, como señaló el Tribunal Supremo en una sentencia del año 1997<sup>36</sup>, respecto de una solicitud de acceso y examen de facturas y órdenes de pago durante una legislatura, exigir mayor concreción en la petición de los documentos a examinar supone condicionar el ejercicio del derecho constitucional del artículo 23.2 al criterio de la alcaldía, pues es indudable que, para poder realizar su función de fiscalización y de control, es necesario tener todos los datos, para luego seleccionar aquellos que puedan ser útiles para

33. La STS de 13 de febrero de 1998 (Ar. 2185) aborda esta cuestión de obtención indiscriminada de copias de documentos.

34. STS de 9 de febrero de 1995 (Ar. 1671).

35. STSJ de Madrid de 22 de enero de 2004 (Ar. JUR/2004/251.338).

36. STS de 23 de junio de 1997 (Ar. 968).

el cumplimiento de la función encomendada a los concejales, sin que el hecho de que el número de documentos a examinar sea voluminoso sea obstáculo para ello, pues no impide la tarea de reconocimiento y determinación de la citada documentación.

Lo que nos lleva a considerar que esta concreción de la documentación debe interpretarse en sentido amplio, de ahí que el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía<sup>37</sup> considerase que la solicitud de las facturas pagadas durante el año en curso a los árbitros de los juegos municipales, aun no individualizándose cada una de ellas, no pueda considerarse genérica, dado que el número de facturas previsible no sería tan alto que precisara de una actividad administrativa extraordinaria para atender la petición.

En el mismo sentido se pronuncia el Tribunal Superior de Justicia de Madrid<sup>38</sup> ante una petición de información respecto del funcionamiento del Ayuntamiento y respecto de la utilización del Salón de Plenos, al considerar que el derecho contenido en el artículo 77 de la LRBRL ha sido interpretado por la jurisprudencia en el sentido de entender que nace siempre y cuando la solicitud de información y datos sea lo suficientemente clara y concreta para facilitarlos.

También se deriva de otros pronunciamientos de otros tantos tribunales superiores de justicia<sup>39</sup>, en los que:

- Respecto de una petición de consumos de teléfono y licencias concedidas de antenas de telefonía móvil, con detalle de su localización, el Tribunal, a pesar de considerar proscrita toda posibilidad de petición genérica de información, estima la pretensión al considerar que no debe ser difícil de localizar esta información, llegando a la conclusión de que la negativa a facilitarla imposibilita que los concejales peticionarios desarrollen su función.
- También se resuelve en similar sentido respecto de una petición dirigida a un concejal en concreto, referida globalmente a los expedientes de ayudas que la Concejalía de Asuntos Sociales había concedido en un mes concreto del ejercicio.

37. STSJ de Andalucía de 24 de febrero de 2003 (Ar. 231.198).

38. STSJ de Madrid de 22 de enero de 2004 (Ar. 251.338).

39. SSTSJ de Murcia de 31 de enero de 2003 (Ar. JUR/2003/93371) y de Canarias de 24 de noviembre de 2003 (Ar. RJCA/2004/129).

**b. Efectos paralizadores de los servicios**

Que la presunta paralización de servicios no es causa ni fundamento suficiente para una resolución denegatoria de la entrega de copias, pues esta entrega puede irse efectuando de forma diferida en el tiempo, sin que se produzca este entorpecimiento<sup>40</sup>, y que no se da esta situación de abuso cuando lo que se solicita es un derecho de acceso directo a información detallada, que no necesariamente debe ser facilitada en bloque, sino ofrecida gradual y progresivamente<sup>41</sup>. Lógicamente, esta circunstancia, que debe modularse en función de las características de la Administración y de los medios materiales y personales de los que disponga, no solo debe declararse en la resolución denegatoria, sino que también debe motivarse, demostrando la imposibilidad de facilitar información de otra manera.

**c. El derecho de copia como derecho ordinario**

Que a pesar de no constituir el derecho de copia un derecho fundamental, sino ordinario, se ha considerado vulnerado el derecho fundamental de participación política cuando de la situación se desprende una clara voluntad de impedir el acceso a la información<sup>42</sup>, no, en cambio, cuando se facilita de forma defectuosa o incompleta<sup>43</sup>.

**d. Ilicitud penal de determinadas conductas**

Que, además, impedir o dificultar el ejercicio de este derecho con conciencia de la ilicitud de esta conducta, puede dar lugar a la comisión de un delito tipificado en el artículo 542 del Código Penal, al impedir a las personas el ejercicio de sus derechos cívicos reconocidos en la Constitución Española.

De hecho, la Audiencia Provincial de Teruel<sup>44</sup> confirmó la sentencia de un juzgado penal por la que se imponía a un alcalde una pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público, por tiempo de tres años por cada uno de los delitos, que supuso la privación definitiva del cargo de alcalde y de electo municipal, como consecuencia de la denegación radical de la petición de datos e informes dirigida por algunos electos, sin más fundamento que su unilateral criterio de que no era esta documentación necesaria para el desarrollo de sus funciones.

---

40. STC de 28 de septiembre de 1988.

41. STS de 8 de noviembre de 1988 (Ar. 8655).

42. STS de 13 de febrero de 1998 (Ar. 2185).

43. STSJ de Canarias de 3 de febrero de 1999 (Ar. 527).

44. SAP de Teruel de 21 de junio de 2001 (Ar. ARP/2001/371).

En esta sentencia la Audiencia realiza la siguiente fundamentación: “[...] aun cuando ciertamente resulta rechazable el fenómeno de la judicialización de la vida política, y el uso del Derecho Penal como instrumento de confrontación política; en un Estado de Derecho, donde todos los ciudadanos y poderes públicos están sometidos a la Constitución y a las leyes, resulta especialmente grave que quienes en uso de la confianza que les han depositado los ciudadanos, ejercen funciones públicas, y se convierten por ello en garantes del respeto a la ley y a los derechos que las mismas reconocen, sean quienes abiertamente conculquen aquella, justificando de este modo que el Derecho Penal, *ultima ratio* de un Estado de Derecho, despliegue en toda su amplitud su virtualidad; [...]”.

Ciertamente, en esta sentencia se llega a la conclusión de que el elemento intelectual necesario para la concurrencia del delito, es decir, su carácter volitivo, se derivaba claramente de que quien durante 17 años había desarrollado cargos electivos municipales como alcalde o como concejal, no podía alegar desconocimiento de los derechos que asisten a los electos y de las consecuencias que se derivan de ello.

**e. Acceso a expedientes de selección de personal**

Que no se puede denegar<sup>45</sup> el acceso de un electo a un expediente de selección de personal, basándose en que la actuación del órgano de selección goza de discrecionalidad técnica para evaluar y no es, por tanto, susceptible de fiscalización, pues este acceso no supone una revisión de la actividad del órgano de selección, sino únicamente conocer cómo se ha llevado a efecto tal calificación, por si acaso ha existido infracción de las bases, lo que sí es susceptible de revisión, así como para el ejercicio de las funciones de fiscalización y control de la acción de gobierno que los miembros de la corporación tienen encomendadas.

**f. Irregularidades que no vulneran el derecho**

Pero no toda irregularidad en la efectividad del derecho implica una vulneración ni del derecho fundamental ni del derecho ordinario, como señala el Tribunal Supremo<sup>46</sup> respecto de la petición por unos concejales de unas actas del pleno que tardaron en facilitarles, por entender el Tribunal que en este caso no aparecía constatada la vulneración del derecho fundamental, en la medida en que ni se

45. STS de 5 de septiembre de 1997 (Ar. 1735).

46. STS de 25 de junio de 1999 (Ar. 6450).

expresaba por los actores que la ausencia de estos documentos obstaculizara un debate esencial en el pleno, ni se manifestaba el alcance y contenido de dichas actas, ni existía un plazo perentorio para disponer de las mismas, al no esperarse la celebración de ningún pleno en el que los interesados fueran a utilizar el tema como debate. Por todos estos motivos el Tribunal Supremo califica los hechos de defectuoso funcionamiento burocrático de la corporación, que no menoscaba sustancialmente el derecho de los concejales a participar en los asuntos públicos.

## 5

### Conclusiones

En vista de todo esto, debemos concluir diciendo que, en términos generales, los miembros electos de las entidades locales ostentan, respecto del derecho de acceso a la información, los siguientes derechos:

- a. En su condición de ciudadanos, el mismo derecho de acceso que la legislación de transparencia otorga a toda la ciudadanía.
- b. En su condición de miembros electos y como parte de su derecho fundamental de participación política, el derecho a que:
  - El personal local que tenga a su cargo la custodia de la documentación o de los archivos les facilite directamente, sin necesidad de ninguna autorización específica, el acceso a la documentación e información conceptuada como de acceso directo o aquella cuyo acceso haya sido autorizado de forma expresa, mediante la correspondiente autorización, o en virtud de silencio administrativo.
  - Los órganos locales competentes resuelvan sus solicitudes de acceso a la información sometida a autorización, puntualmente y en los términos analizados, y les faciliten efectiva y puntualmente la materialización de este acceso.

A estos efectos, es importante tener en cuenta que nos encontramos en una materia de soluciones casuísticas, es decir, en las que, como hacen los tribunales, debe atenderse a las circunstancias específicas que concurran en cada caso, pero que, en tanto se encuentra en juego un derecho fundamental, en caso de duda debe acudir a una interpretación amplia de este derecho, salvo que exista otro derecho fundamental más digno de protección y así se motivara y justificara en la resolución denegatoria.

- c. En concepto de derecho ordinario integrante del estatuto jurídico de los miembros electos, también ostentan el derecho de copia de los documentos a los que tengan acceso directo o como consecuencia de una autorización expresa o tácita. En consecuencia, cuando directamente se pida una copia de un documento, deberá analizarse necesariamente si el solicitante tiene derecho a acceder a la información correspondiente, ya que, en caso positivo, este derecho llevará inherente el derecho de copia.

Y es que si como se preveía en la Exposición de Motivos del fallido Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y de la Administración Local, que en el mes de octubre del año 2006 el ministro de Administraciones Públicas presentó en la Comisión de Entidades Locales del Senado, lo fundamental es reconocer la dinámica **“entre mayoría y minoría, de manera que quien gane las elecciones pueda gobernar y quien las pierda pueda controlar al que ha ganado”**, resulta absolutamente indispensable facilitar y respetar el ejercicio ágil de este derecho, que no deja de estar relacionado y ser una manifestación, también, del principio de transparencia necesario e inherente a cualquier sistema democrático.

Principio relativamente nuevo en su formulación, que aunque choca frontalmente, entre otras, con dos inercias contrarias, el secreto, como componente ineludible en la formación de la voluntad política, y el hecho de que la burocracia sea de por sí tendente a la opacidad, y de que estamos ante un término polisémico que no tiene un único significado, debe llevarnos a poner a disposición de la ciudadanía y de sus representantes la información suficiente para controlar al Gobierno y a la Administración y facilitar la participación ciudadana.

Y aunque no llegaré a la opinión de Groucho Marx de que **“la corrupción comienza cuando la transparencia termina”**, sí considero que debe tratarse de una transparencia real, pues aunque la transparencia suscita, por norma general, reacciones favorables, y por ello en los últimos años existen constantes referencias a la transparencia en múltiples leyes, como si fuera el nuevo paradigma, lo cierto es que en muchas ocasiones la transparencia ha sido meramente aparente, hasta el punto de que ayuntamientos bien posicionados en las listas de Transparencia Internacional están incurso en procesos judiciales por presunta corrupción.

En mi opinión, el primer ejercicio de transparencia empieza por permitir que la oposición pueda llevar a cabo su tarea de control, accediendo sin dificultades a la información local, pues como ya predicaba Immanuel Kant en 1795, en su obra *Sobre la paz perpetua*:

**“Son injustas todas las acciones que se refieran al derecho de otros hombres cuyos principios no soportan ser publicados”.**