

Expediente N° 30/2021
Resolución N.ª 155/2021

**CONSEJO DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
Y BUEN GOBIERNO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA**

COMISIÓN EJECUTIVA

Presidente: D. Ricardo García Macho

Vocales:

Dª. Emilia Bolinches Ribera

D. Lorenzo Cotino Hueso

D. Carlos Flores Juberías

Dª Sofia García Solís

En Valencia, a 18 de junio de 2021

Reclamante: Dª [REDACTED]

Sujeto contra el que se formula la reclamación: Ayuntamiento de Benaguasil.

VISTA la reclamación número **30/2021**, interpuesta por Dª [REDACTED], formulada contra el Ayuntamiento de Benaguasil, y siendo ponente el Vocal D. Lorenzo Cotino Hueso, se adopta la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES

Primero. - Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante, concejala del Ayuntamiento de Benaguasil por el Grupo Municipal Ciudadanos, presentó por vía telemática en fecha 14 de febrero de 2021 una reclamación contra dicho Ayuntamiento, con número de registro GVRTE/2021/320645, dirigida al Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana. En ella manifestaba, literalmente, lo siguiente:

"[...]El pasado 28 de enero se celebró pleno ordinario en el ayuntamiento de Benaguasil. Uno de los acuerdos que se llevaba para su aprobación era la modificación de las normas subsidiarias. En las comisiones informativas se puso de manifiesto, y así venía en el expediente, que había una demanda judicial contra el ayuntamiento que pertenecía al expediente y que tenía relación directa con este asunto. Se concretó con el secretario del ayuntamiento (Secretario en funciones), el envío de esta demanda a los grupos de la oposición, ya que en el expediente del acuerdo había información relacionada y podía afectar a esta modificación. El Secretario realiza consulta a los abogados contratados por el Ayuntamiento (departamento externo), que entienden que no deben facilitarnos esta información, en ningún momento el secretario hace una manifestación concreta al respecto. Ante las dudas que esta situación me genera y la inminencia del pleno, le pongo en conocimiento a través de registro de entrada, que la respuesta de los servicios externos del ayuntamiento me parece incompleta, ya que en ningún momento se hace referencia a que se trata de un asunto relacionado con un tema a tratar en el pleno. Solicito en este mismo Registro que como secretario de la corporación y siendo esta una de sus responsabilidades me aclare este punto. Esta aclaración no llegó antes del pleno y sigue sin llegarme, lo que me genera auténticas dudas sobre el asunto aprobado en el pleno con una demanda judicial de la que no conocemos los detalles desde nuestro grupo municipal y entiendo que tampoco el resto de la corporación municipal. El pasado mes de noviembre, se convoca pleno para el día 19 de noviembre, y tras las comisiones informativas, desde el grupo municipal ciudadanos pedimos unas aclaraciones

concretas a la secretaria en funciones, sobre un informe que ella misma había realizado (según la documentación que la reclamante adjunta con su solicitud, se trata del informe emitido por la Secretaría del Ayuntamiento el 11 de noviembre de 2020, Expte. BAS-2020/1435, relativo al Consejo Agrario Municipal). Estas aclaraciones se solicitan antes y durante el pleno, a fecha de hoy seguimos sin tener respuesta”.

Segundo. - Este Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno remitió por vía telemática al Ayuntamiento de Benaguasil el 16 de febrero de 2021 escrito por el que se le otorgaba trámite de audiencia por un plazo de quince días, para que pudiera formular las alegaciones que considerase oportunas, así como aportar cualquier información sobre la reclamación que considerara relevante, escrito recibido en el Ayuntamiento el día 17 de febrero, tal y como consta en el correspondiente acuse de recibo electrónico.

En respuesta a dicho escrito, el Ayuntamiento de Benaguasil remitió a este Consejo el 15 de marzo de 2021 escrito de alegaciones, en el que se informaba lo siguiente:

[...] Visto el primer punto relativo a la modificación puntual número 9, ██████████ Secretario en funciones en la fecha de celebración del aludido Pleno de enero de 2021, viene a manifestar:

La modificación tiene por objeto la modificación de una normativa de actualización de usos en suelo urbano que contempló la suspensión de licencias de acuerdo con el procedimiento establecido en la LOTUP. Ha habido licencias en curso que se han suspendido y denegado en base a la normativa y a la tramitación de la suspensión. En concreto se denegó por incurrir en defectos procedimentales la licencia de Salón de Juegos ██████████ de este municipio advirtiendo además la suspensión. La mercantil interesada en la implantación del salón de juegos recurrió al contencioso administrativo. (El recurso está interpuesto contra la denegación de la licencia, no contra la modificación puntual).

Al ser un procedimiento diferente al de la modificación, no se incluyó en el expediente de la sesión plenaria que aprobaba definitivamente la modificación de los usos, sí que se advirtió en los informes técnicos de su existencia.

Se solicitó por parte de los grupos de la oposición en la Comisión Informativa el expediente judicial. Por parte de esta Secretaría se dio traslado al gabinete jurídico ya que el departamento no dispone de esa información. El despacho de abogados determinó que era un proceso no concluso no disponible en el departamento de Secretaría y que no procede el acceso.

En esta cuestión tengo que destacar que el Reglamento de Organización municipal aprobado definitivamente en fecha de 19 de febrero del 2020 y publicado en el BOP el 9 de marzo de 2020 en su artículo 3 dispone:

“La aplicación de estos límites y restricciones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 128.3 de la Ley de régimen local de la Comunitat Valenciana, estará justificada y motivada, será proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la no concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso. Las limitaciones pueden darse en los siguientes casos:

Cuando el acceso a la información pueda implicar interrupciones o demoras en la tramitación de los procedimientos administrativos, perjudicar el normal funcionamiento de los servicios municipales o se trate de actuaciones en curso, aún no conclusas, su entrega podrá demorarse por el tiempo necesario para evitar estos inconvenientes”.

De acuerdo con lo anterior, se aplicó la limitación establecida en el citado precepto al no ser un expediente concluso y no estar disponible en el departamento de Secretaría. Limitación razonable al ser además un procedimiento judicial en curso con incidencia en terceras personas, ya que pueden existir derivaciones de responsabilidad.

No obstante lo anterior, si el presente Consejo entiende que se debe dar el acceso, se procederá al mismo sin más demora.

Visto el segundo párrafo del motivo de la reclamación efectuada por doña ██████████ concejala del Ayuntamiento de Benaguasil por el grupo municipal Ciudadanos, en la que alega que:

“el pasado mes de noviembre, se convoca pleno para el día 19 de noviembre, y tras las comisiones informativas, desde el grupo municipal ciudadanos pedimos unas aclaraciones concretas a la secretaria en funciones, sobre un informe que ella misma había realizado. Estas aclaraciones se solicitan antes y durante el pleno, a fecha de hoy seguimos sin tener respuesta”.

██████████ Secretaria en funciones en la fecha de celebración del aludido Pleno de noviembre de 2020, viene a manifestar:

PRIMERO. - La Comisión Informativa para la aprobación de la composición de la nueva mesa del Consejo Agrario Municipal del Ayuntamiento de Benaguasil tuvo lugar en fecha 16 de noviembre de 2020, Expte BAS-2020/1435. Tal y como dispone el artículo 123 del Reglamento de organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, las comisiones informativas son órganos sin atribuciones resolutorias que tiene por función el estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a decisión del Pleno. La sesión plenaria tuvo lugar en fecha 19 de noviembre de 2020, previo dictamen de la comisión informativa pertinente celebrada el 16 de noviembre de 2020. Las funciones del secretario de una comisión informativa, comprenden la formación del orden del día junto con su Presidente, convocatoria de la sesión, asistencia a la misma y redacción del acta.

En el presente supuesto, el expediente consta de Informe de Secretaria y de la Propuesta a la comisión informativa pertinente para que dictamine y eleve al Pleno. Es en el seno de la comisión informativa es donde los concejales deben estudiar, informarse y consultar los expedientes y plantear las dudas que les puedan surgir. El portavoz del grupo municipal Ciudadanos, don ██████████, en fecha posterior a la celebración de la comisión informativa presenta solicitud en la que solicita se le aclaren dos puntos del informe emitido por la Secretaria en funciones. Vía telefónica el portavoz de Ciudadanos me solicita que le aclare los dos puntos de su escrito, por agilidad administrativa vía telefónica la que suscribe, se remite al informe de secretaria de fecha 11 de noviembre de 2020 y de igual manera responde a sus dudas dando por cerrado el tema por ambas partes. También le informo que no debe confundir a la Secretaría del Ayuntamiento con el Secretario del Consell Agrario.

Efectuada la deliberación del asunto en el día de la fecha, se adopta la presente resolución bajo los siguientes

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. - Conforme al art. 24.1 en relación con el 42.1 de la Ley 2/2015 de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana (en adelante Ley 2/2015 valenciana), el órgano competente para resolver las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información, es la Comisión Ejecutiva con carácter previo a su impugnación en la jurisdicción contencioso-administrativa.

Segundo. - Asimismo, la administración destinataria de la solicitud de acceso a la información pública objeto del presente recurso –el Ayuntamiento de Benaguasil– se halla sujeta a las exigencias de la citada Ley, en virtud de lo dispuesto en su art. 2.1.d), que se refiere de forma expresa a “las entidades integrantes de la Administración local de la Comunidad Valenciana”.

Tercero. - En tercer lugar, y dado que el art. 11 de la Ley 2/2015 establece asimismo que *“Cualquier ciudadano o ciudadana, a título individual o en representación de cualquier organización legalmente constituida, tiene derecho de acceso a la información pública, mediante solicitud previa y sin más limitaciones que las contempladas en la ley. Para el ejercicio de este derecho no será necesario motivar la solicitud ni invocar la ley.”*

Cabe concluir que la reclamante se halla igualmente legitimada para instar la acción garantista de este Consejo a los efectos de eventualmente revertir la respuesta supuestamente incompleta de la administración pública reclamada.

Más aún: concurriendo en la reclamante la condición de miembro de la corporación municipal de Benaguasil, procede subrayar que su derecho de acceso a la información pública obtiene un

reforzamiento expreso de lo establecido por el artículo 23.1 de la Constitución, y por el elenco de facultades que a los electos locales brinda la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Sobre el derecho de acceso a la información municipal por parte de los concejales, este Consejo ha tenido ocasión de pronunciarse en diversas resoluciones, interpretando la normativa local y la de transparencia en el siguiente sentido.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno establece en su DA1ª, apartado 2º *“que 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”*.

De conformidad con lo regulado en la citada DA, este Consejo viene manteniendo el criterio de que son admisibles las reclamaciones planteadas frente a la denegación o limitación de acceso a la información por la aplicación subsidiaria del régimen de garantía al acceso a la información pública regulado en la Ley 19/2013.

Así pues, a partir de la Resolución 6/2017 (Exp.15/2016), este Consejo ha admitido y resuelto las reclamaciones de los concejales en relación con la información de su corporación. Por ello se considera relevante señalar el fundamento jurídico de las resoluciones que fijan el criterio del CTCV:

“Concurre el derecho fundamental que le otorga el artículo 23.2 de la Constitución Española, así como el artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, y los artículos 14, 15 y 16 del Real Decreto 2568/85 de 28 de noviembre por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales que establecen cómo se debe ejercer ese derecho y las normas que deben cumplirse para su ejecución. Este derecho queda más reforzado todavía si consideramos la garantía que se ofrece en la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, que en su artículo 128 determina el derecho de información, claramente aplicable en este caso, mientras que en las determinaciones de la legislación de transparencia, según el apartado segundo de la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, se establece que el acceso a la información pública en las materias que tienen un régimen especial de acceso, es regulado por su normativa específica y, con carácter supletorio, por esta ley. Y las solicitudes de información de los miembros de las corporaciones locales sobre materias de la administración respectiva constituyen un caso de aplicación de esta disposición, ya que tienen un régimen especial de acceso.

Ahora bien, en tanto la regulación de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia ofrece y garantiza una mejor tutela del derecho de acceso a la información así como la vía de reclamación ante este Consejo, cosa que no abarca la Ley 8/2010 de Régimen Local, es lógico que el derecho de acceso a la información que se garantiza a cualquier ciudadano no tenga mejores garantías que el derecho reforzado de acceso a la información de los cargos electos en el ejercicio de su función institucional y del derecho fundamental del artículo 23.2 de la Constitución Española, tal y como se manifestó en la resolución del Tribunal Supremo 2870/2015, de 15 de junio al expresar que el acceso a la información y a los documentos públicos no solo no podrán ser inferiores a los que tiene ya a su disposición cualquier ciudadano en virtud de esas leyes sino que deben suponer un plus añadido imprescindible.

Así pues, es criterio de este Consejo que la aplicación de la Ley 19/2013 no se impone ni sustituye los otros mecanismos que pueden ser utilizados igualmente por los cargos electos si lo consideran adecuado. Por ello, la garantía del derecho de acceso proporcionada por la reclamación ante este Consejo es aplicable en defensa del electo local a obtener información de su propia entidad siempre que para la resolución de estas reclamaciones se aplique preferentemente el derecho a la información regulada por el artículo 128 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana y por las demás disposiciones de la legislación de régimen local que sean aplicables, especialmente si son más favorables al acceso, y solo supletoriamente las disposiciones de la 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia.

Este criterio interpretativo es el que viene manteniendo este Consejo en relación con el derecho de acceso de los concejales a la información pública, y en particular, entre otras resoluciones, en la Res. 6/2017 Exp. 15/2016; Res. 26 Exp. 72/2016; Res. 81/2017 Exp. 7/2017; Res. 30/2018 Exp. 55/2017;

Res. 147/2018 Exp. 149/2017; Res. 6/2019 Exp. 55/2018; Res. 12/2020 Exp. 117/2019 y Res. 74/2020 Exp. 170/2019.

En el mismo sentido se ha venido manifestando la GAIP, una de cuyas resoluciones fue recurrida por la Ilma. Diputación de Girona ante el TSJ de Cataluña, habiendo recaído Sentencia nº 1074/2019, de 19 de diciembre, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo, en el recurso ordinario número 334/2016. La sentencia desestima el recurso promovido por la Diputación de Girona contra la GAIP y confirma el criterio mantenido por el órgano de garantía, respecto a la interpretación de la DA 1ª Ley 19/2013. Siguiendo los fundamentos de la resolución de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública, la sentencia concluye en su fundamento quinto que:

“1ª. Las resoluciones de la GAIP indican que aquellos que representan a la ciudadanía en las instituciones públicas, no pueden disfrutar de un derecho de acceso a la documentación pública de alcance y cualidad inferior que cuando este mismo derecho lo ejercen sus representantes individualmente considerados.

La Disposición adicional primera, punto 2 de la Ley 19/2014, establece que el acceso a la información pública en las materias que tienen establecido un régimen de acceso especial se regulará por su normativa específica y con carácter supletorio por esta Ley. Esto quiere decir que en el ámbito local, las previsiones que regulan el acceso de los electos a la documentación corporativa (art. 77 de la Ley básica de régimen local, art. 164 del texto refundido de ley municipal y de régimen local de Catalunya y el art. 14, 15 y 16 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, aprobado mediante RD 2568/1986, de 28 de noviembre), se han de ver completadas por las previsiones de la ley 19/2014. Y con más razón si tenemos presente:

Que la ley 19/2014 tiene la condición de norma reguladora de los derechos, las obligaciones y las garantías esenciales en las materias que regula, que son aplicables con carácter general a la actuación y funcionamiento de la Administración (punto 1 de la DA final primera), y

Que en este momento las leyes sectoriales (las de régimen local serían un caso) se han de interpretar de acuerdo con lo que establece la Ley 19/2014 y, para el caso de establecer excepciones respecto al régimen general, estas han de ser explícitas y responder a una causa que las justifique (punto 2 de la DA primera).

2ª. La reclamación al caso de la reclamación ante la GAIP, resulta compatible con el régimen ordinario de impugnación de los actos administrativos dictados por las entidades locales”.

Cuarto.- Por último, la información solicitada al Ayuntamiento, relativa a documentos pertenecientes al expediente de modificación de las normas subsidiarias de planeamiento de Benaguasil, y a un informe emitido por la Secretaría referente al Consejo Agrario Municipal, constituye información pública, según la definición contenida en el artículo 13 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, según el cual se entiende por información pública *“los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de la Administración y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”.*

Quinto. – Entrando en el fondo del asunto y de lo expuesto en los antecedentes de la presente resolución, se deduce la existencia de dos solicitudes de información, a saber:

-17/11/2020.- Solicitud de aclaraciones al informe emitido con fecha 11/11/2020 por la Secretaria en funciones del Ayuntamiento, en el expediente BAS-2020/1435, sobre la composición del Consell Agrari Municipal del Ayuntamiento de Benaguasil.

- 28/01/2021.- Solicitud de aclaración sobre la negativa a dar acceso al grupo municipal CS, con carácter previo al Pleno de ese día, del expediente judicial existente en el propio expediente de modificación de normas subsidiarias que precisamente se iba a debatir en ese Pleno.

Sexto. – Por lo que se refiere a la primera solicitud de información, que como hemos dicho se refiere a una serie de aclaraciones al Informe de la Secretaria del Ayuntamiento, en el sentido de aclarar

si “cuando se está refiriendo a los miembros que “compone el anterior Consejo Agrario Municipal” se está refiriendo a los miembros del Consell Agrari convocado y constituido con fecha 19 de septiembre de 2019”, el Ayuntamiento de Benaguasil en su escrito de alegaciones presentado el día 15 de marzo de 2021 manifiesta que dichas aclaraciones fueron resueltas al solicitante vía telefónica por agilidad administrativa, respondiendo por la Secretaria a todas las dudas planteadas y dando por cerrado el tema por ambas partes.

Dicho esto, parece que la información solicitada ha sido -o por lo menos así lo expone la corporación- facilitada al reclamante. En cualquier caso, por economía procesal y tratándose de un supuesto tan claro y para el caso de que no hubiera sido así, y que no se hubieran aclarado las dudas planteadas al concejal, entendemos que, vista la posición privilegiada de que goza el solicitante como concejal del Ayuntamiento, teniendo en cuenta que los concejales deben conocer con la suficiente antelación los asuntos que van a ser sometidos a la deliberación del Pleno, y que nos encontramos ante información pública, este Consejo considera que debe reconocerse el derecho de acceso facilitándose al reclamante la información solicitada, no concurriendo límite alguno que pueda restringir el ejercicio de derecho de acceso de los contemplados en los artículos 14 y 15 de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, o causa de inadmisión que lo impida de las previstas en el 18.

Séptimo. – En cuanto a la segunda solicitud, la misma se presentó en el registro del Ayuntamiento el día 28/01/2021, solicitando al Secretario del Ayuntamiento aclaraciones sobre la denegación de acceso a determinada documentación (expediente judicial *sub-iúdice*) en relación con un expediente de modificación de normas subsidiarias que se iba a debatir en el Pleno de ese día.

Al margen de si procede o no reconocer el derecho de acceso a la información solicitada, cuestión sobre la que este Consejo no tiene ninguna duda, debemos advertir que la reclamación ante este órgano de garantía se presentó con fecha 14/02/2021, por lo que todavía no había transcurrido el plazo de un mes que el artículo 20.1 de la Ley 19/2013 establece para que la administración resuelva la solicitud desde su recepción por el órgano competente para resolver. De modo que no podemos considerar que en ese momento existiera una resolución, ni expresa ni presunta, respecto de la cual reclamar. Es por ello que este Consejo se ve abocado a considerar que, en este punto, debe inadmitirse la reclamación interpuesta por falta de contestación a su solicitud.

No obstante, y por lo que se refiere a información judicial en curso, la reciente resolución del expediente 252/2020, de fecha 14 de mayo de 2021, en sus fundamentos jurídicos 7º y 8º, se detiene en este punto, y concluye que *“debe reconocerse el derecho de acceso a la información que ya existía o que ha sido elaborada con independencia del proceso judicial. Sí que habrá de facilitarse en cualquier caso -y en formato electrónico- toda aquella documentación que se generó en la fase administrativa. Pero debe denegarse el acceso a los documentos e informaciones elaborados específicamente para el proceso judicial, documentos e informaciones que la contraparte no tiene tampoco la obligación de facilitar a la Administración. Es decir, sólo se deniega el acceso a la información que ha sido elaborada específicamente para el proceso judicial en cuestión. Y, por supuesto, habrá de facilitarse al concejal toda la documentación cuando el proceso judicial haya terminado.*

Baste afirmar, para concluir, que difícilmente podrá considerarse que se resiente el derecho fundamental de acceso del concejal por la restricción específica de acceso a esta concreta información directamente relativa a la actuación judicial. La labor de control y petición de cuentas al ayuntamiento al respecto de lo que está en sede judicial en ese momento, sólo quedará limitada temporalmente en beneficio de la igualdad de las partes e intereses propios del ayuntamiento. La fiscalización de una hipotética mala actuación procesal en defensa de los intereses públicos podrá seguir realizándose en su caso, una vez concluida la actuación judicial.”

Procede pues inadmitir este segundo elemento de la reclamación por extemporánea en cuanto a la solicitud de aclaraciones sobre la denegación de acceso a expediente judicial en curso relacionado con la modificación de normas subsidiarias.

RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, la Comisión Ejecutiva del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, acuerda

Primero. – Estimar la reclamación presentada por D^a. [REDACTED] contra el Ayuntamiento de Benaguasil respecto a la solicitud de información de fecha 17/11/2020, reconociendo el derecho de acceso a la información solicitada para el caso de que no se le hubiera ya facilitado.

Segundo. - Inadmitir la reclamación en lo que se refiere a la solicitud de información de fecha 28/01/2021 por haber sido interpuesta antes del transcurso del plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013 para que la administración resuelva.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con lo establecido en los artículos 10 y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

**EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA, ACCESO
A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO**

Ricardo García Macho