



Reclamación 06/2016

Resolución 6/2017, de 27 de marzo de 2017, del Consejo de Transparencia de Aragón, por la que se resuelve la reclamación presentada al amparo del artículo 36 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, frente a una Resolución del Ayuntamiento de Villamayor de Gállego por la que se concede acceso parcial a la información pública solicitada.

VISTA la Reclamación en materia de acceso a la información pública presentada por D^a _____, concejal del Ayuntamiento de Villamayor de Gállego, el Pleno del Consejo de Transparencia de Aragón ha adoptado la siguiente Resolución,

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 1 de junio de 2016, D^a _____, concejal del Ayuntamiento de Villamayor de Gállego (Zaragoza), presentó un escrito en dicho Ayuntamiento, en el que solicitaba la siguiente documentación:

«Copia del expediente o expedientes del Contrato de Obras de Acondicionamiento del Gimnasio municipal y de su equipamiento.»



Copia del expediente o expedientes del Contrato de obra de acondicionamiento de la cafetería de las piscinas municipales».

SEGUNDO.- El 8 de junio de 2016, D^a _____ reitera y amplía la solicitud de documentación, requiriendo:

- 1. «Copia del expediente o expedientes del Contrato de Obras de Acondicionamiento del Gimnasio municipal y de su equipamiento.*
- 2. Copia del expediente o expedientes del Contrato de obra de acondicionamiento de la cafetería de las piscinas municipales.*
- 3. Respecto del convenio firmado por este Ayuntamiento con Ernesto Lahoz:*
 - Resoluciones adoptadas para la aplicación o en relación con dicho convenio.*
 - Permisos de obras y en su caso licencias concedidas.*
 - Tasas satisfechas y, en caso de excepción o bonificación, motivos de las mismas».*

Solicita, a su vez, Certificado de Actos Presuntos por silencio administrativo, al amparo de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

TERCERO.- En respuesta a la solicitud, por Resolución de Alcaldía nº 220/2016, de 9 de junio de 2016, en virtud de lo establecido en el artículo 14 del RD 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen



Jurídico de las Entidades Locales; del artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; y del artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, se acuerda:

1. Denegar la copia de los expedientes íntegros de los contratos de obras del acondicionamiento del Gimnasio municipal y de su equipamiento y del acondicionamiento de la cafetería de las piscinas, por no tener derecho a la copia indiscriminada de cualquier expediente administrativo, amparándose en la jurisprudencia del Tribunal Supremo (Sentencia de la sala tercera de 19/07/1989, de 05/05/1995, de 21/04/1997, y de 29/04/1998).
2. Aprobar el acceso a los expedientes de forma íntegra en las oficinas municipales, que estarán a su disposición en el día y hora que la concejal solicite hacer efectivo su derecho de conformidad con el artículo 23 CE.

CUARTO.- El 29 de junio de 2016, D^a _____, vuelve a reiterar la solicitud de la documentación, esta vez dirigida a todos los órganos del Ayuntamiento (Alcalde, Secretaria e Interventora), e informa de la entrega el mismo día (sin copia):

1. Del expediente del contrato de obras de acondicionamiento del Gimnasio municipal y de su equipamiento:



- Contrato administrativo para las obras de acondicionamiento de la nave para el Gimnasio fase I (sin facturas ni otro tipo de documentación).

2. Del expediente del contrato de obra de acondicionamiento de la cafetería de las piscinas:

- Contrato administrativo para las obras de acondicionamiento de la nave para la cafetería.
- Documentos contables, fase AD de 17/4/13 por 122.678,5 €, fase O de 14/5/13 por 11.988,53 €, y sus correspondientes documentos de pago.
- Resumen de presupuesto de los arquitectos municipales, por un importe en tres documentos de: 12.007,04 €, 20.697,82 € y 122.678,5 €.

3. De la información del ejercicio 2016, se facilitó:

- Estado de ejecución del presupuesto de gastos a 31 de marzo, en el que figuran obligaciones reconocidas por 339.365,21 € de un total de 3.154.047,13 €.
- Estado de ejecución del presupuesto de ingresos a 31 de marzo, con una recaudación neta de 170.901,42 €, de un total de 3.331.299,85 €.
- Situación de Tesorería a 31 de marzo, sin incluir las obligaciones sin cobertura presupuestaria que solicitó.

QUINTO.- El 8 de julio de 2016, D^a _____, presentó reclamación ante el Consejo de Transparencia de Aragón (en adelante CTAR), frente a la Resolución de 9 de junio de 2016, por la que se



deniega la copia de los expedientes de los dos contratos de obra identificados en el antecedente de hecho primero, ambos completamente finalizados en la fecha de solicitud. Afirma que la motivación de la denegación se sustenta, únicamente, en que se trata de «*copias indiscriminadas de cualquier expediente administrativo*», con cita de jurisprudencia del TS de los años 1989, 1995, 1997 y 1998. Entiende que se debe tener en cuenta, además, que:

- a) No se publicaron en el Perfil de contratante ni la licitación ni la adjudicación de los referidos contratos.
- b) El volumen de ambos expedientes es pequeño, ya que se trata de contratos menores.
- c) En el momento de la emisión de la Resolución por el Alcalde había transcurrido el plazo que se fija en el artículo 14 del Reglamento de Organización y Funcionamiento para que se entendiera concedido por silencio administrativo.
- d) Alude también a la obsolescencia de la jurisprudencia alegada por el Ayuntamiento y a la no mención de la normativa estatal y aragonesa en materia de transparencia, ni siquiera mencionadas en la resolución de denegación.

Pese a lo anterior, señala que se personó en el Ayuntamiento para acceder a la documentación, teniendo acceso únicamente a la indicada en el antecedente de hecho cuarto.

SEXTO.- El 14 de julio de 2016, el CTAR solicita al Ayuntamiento de Villamayor de Gállego, que informe sobre los fundamentos de la decisión adoptada y realice las alegaciones que considere oportunas, en el plazo de diez días hábiles contados a partir del día siguiente al



de la recepción de la comunicación. Finaliza el plazo sin que por el Ayuntamiento se haya dado cumplimiento a la solicitud.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El artículo 24.6 de la de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, Ley 19/2013), atribuye la competencia para conocer de las reclamaciones que regula al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, *«salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de esta Ley»*. Esta disposición adicional establece: *«1. La resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas (...)»*.

De acuerdo con lo anterior, el artículo 36 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (en adelante Ley 8/2015) atribuye al Consejo de Transparencia de Aragón la función de resolver las reclamaciones que se interpongan contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso administrativa, estando sometidas a



su competencia las actuaciones en la materia del Ayuntamiento de Villamayor de Gállego.

SEGUNDO.- Resulta necesario detenerse en este punto, con carácter previo, en una cuestión formal como es el análisis del ejercicio del derecho de acceso a la información pública por parte de los cargos públicos representativos locales y su relación con la normativa de transparencia. Es la primera vez que se suscita ante este Consejo de Transparencia de Aragón una controversia de esta naturaleza, pero son numerosos los pronunciamientos de los Comisionados de transparencia sobre la cuestión, con planteamientos y posiciones no siempre coincidentes.

Es sabido que el derecho de acceso a la información pública de los cargos públicos representativos locales se encuentra regulado en la legislación de régimen local estatal (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local y Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, en adelante ROF) y autonómica (en Aragón, Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón). En este sentido, la Disposición adicional primera, apartado segundo, de la Ley 19/2013, establece 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»*.

En este sentido, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno Estatal (en adelante CTBG), en numerosas Resoluciones (entre otras, Reclamación nº RT/0051/2016) considera:



«Según se especifica en el preámbulo de la LTAIBG, ésta regula el derecho de acceso a la información pública "que, no obstante ya ha sido desarrollado en otras disposiciones de nuestro ordenamiento". Entre las regulaciones previas del ejercicio del derecho de referencia destaca la relativa al acceso a la información por parte de los cargos representativos locales en el ejercicio de su función. De acuerdo con esta premisa, cabe recordar que este derecho se configura como un derecho fundamental en el ejercicio de su función representativa -artículo 23 de la Constitución Española-, que encuentra su configuración legal en el artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local –en adelante, LrBRL-, al prever que todos los miembros de las Corporaciones locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente o de la Junta de Gobierno cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función.

Los aspectos procedimentales del ejercicio de este derecho contemplado en el artículo 77 de la LrBRL se completan con las previsiones que, sobre el particular, haya podido establecer el legislador autonómico de desarrollo en materia de régimen local, así como por los artículos 14 a 16 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales –en adelante, ROF-. Estos preceptos reglamentarios abordan cuestiones como la consagración de la regla del silencio positivo cuando no se dicte resolución o



acuerdo denegatorio en el término de cinco días, a contar desde la fecha de la solicitud; el reconocimiento de acceso a la información sin necesidad de autorización en los casos enunciados en el artículo 15; las reglas generales de consulta de la información; y, por último el deber de guardar reserva en relación con las informaciones que se les faciliten para hacer posible el desarrollo de su función.

Al margen de estas reglas procedimentales, tal y como se ha reiterado insistentemente por la jurisprudencia, el derecho fundamental de los cargos representativos locales al acceso a la información de su respectiva entidad local tiene dos vías de protección ordinaria -el recurso potestativo de reposición y el recurso contencioso-administrativo-, a las que hay que sumar dos garantías adicionales como son, por una parte, el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona regulado en los artículos 114 a 121 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa, y, por otra parte, la vía del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

Como puede apreciarse, en definitiva, el ordenamiento jurídico regula un procedimiento específico de acceso a la información por parte de cargos representativos locales en el ejercicio de su función basado en la consideración de que se trata de un derecho fundamental.

Tras la entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en consecuencia, existen dos vías en virtud de las cuales los



cargos representativos locales pueden ejercer el derecho de acceso a la información de su respectiva entidad local para el ejercicio de su función. La primera de ellas es la específica prevista en la legislación de régimen local –arts. 77 LrBRL y 14 a 16 ROF- cuyas características esenciales se han reseñado anteriormente. Esta será la vía habitual y ordinaria de ejercicio del derecho fundamental de referencia debido, sobre todo, tanto al alcance del acceso a la información como a las garantías jurisdiccionales que incorpora.

La segunda vía que pueden emplear los concejales es la regulada con carácter general en el Capítulo III, del Título I, de la LTAIBG, desde el momento en que el artículo 12 de la misma prevé que la titularidad del derecho de acceso a la información corresponde a “todas las personas”. En este caso concreto, los concejales podrán ejercer el derecho de acceso a la información en los términos señalados, así como utilizar el régimen de impugnaciones previsto en el artículo 24 de la LTAIBG ante el órgano competente, según las reglas contempladas en el artículo 24.6 y la Disposición adicional cuarta de la citada LTAIBG.

De acuerdo con lo anterior, pueden señalarse las siguientes conclusiones:

- El régimen jurídico del derecho de acceso a la información por parte de los cargos públicos representativos locales en el ejercicio del ius in officium ex artículo 23 CE, se concreta en los artículos 77 de la LrBRL, en aquellos preceptos de la Ley autonómica de régimen local que, en desarrollo de las bases*



estatales, pudiesen regular esta materia y en los artículos 14 a 16 del ROF.

- *Asimismo, los cargos representativos locales podrán ejercer el derecho de acceso a la información regulado en los artículos 12 y siguientes de la LTAIBG».*

Y en la más reciente de 5 de diciembre de 2016 (Reclamación número RT 192/2016), añade:

«La determinación del régimen jurídico aplicable a la solicitud de referencia resulta indispensable a fin de garantizar la seguridad jurídica y evitar cualquier confusión en el uso de las distintas vías de acceso a la información de que disponen los cargos representativos locales. Ambas vías, a pesar de compartir un vínculo común con la cláusula de Estado democrático ex artículo 1.1 de la Constitución, obedecen a lógicas y presupuestos distintos.

Por una parte, la vía de acceso a la información contemplada en la legislación de régimen local -Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, legislación autonómica de desarrollo y artículos 14 a 16 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales- se enmarca en la noción de "control político" que corresponde al binomio minoría que controla/mayoría que gobierna derivada del principio representativo. Esto es, la idea de control llevado a cabo a través



de la minoría en la asamblea representativa local –el pleno municipal- se ubica en la democracia constitucional en un sistema que pretende, entre otras cuestiones, construir la representación política mediante el juego de los principios de transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad de los poderes públicos en el ejercicio de sus funciones.

Por otra parte, la vía del acceso a la información contemplada en la LTAIBG se enmarca en el binomio ciudadano/gobierno y administración, configurándose tal vía de acceso como un derecho en virtud del cual “los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, como se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones” a fin de, por un lado, someter a escrutinio ciudadano a los responsables públicos, según se proclama en el preámbulo de la LTAIBG y, por otro lado, formar y construir un conocimiento cabal y completo de los asuntos públicos que les permita formar una opinión y participar en el juego político a través de su intervención en los procesos electorales.

Tomando en consideración la distinta naturaleza de tales vías cabe advertir que ambas disponen de un régimen jurídico completo y acabado caracterizado por la regulación de un procedimiento de ejercicio del derecho de acceso –solicitud, plazos, formalización del acceso, etc-. y la previsión de diferentes técnicas para garantizar el ejercicio del derecho de acceso que incorporan –garantías procesales y jurisdiccionales-. De este modo, este Consejo considera que no resulta posible acudir por el ciudadano o por la administración a la técnica del



"espiguelo" consistente en seleccionar las normas más favorables de distintos cuerpos normativos para dotarse, así, de un régimen jurídico ad hoc y desvinculado de los cauces legalmente establecidos para la creación de un derecho. Entre otros fundamentos de tal aseveración se encuentra la garantía del principio de seguridad jurídica, principio que se entiende como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, procurando "la claridad y no la confusión normativa", así como "la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho" –SSTC 46/1990, de 15 de marzo, F.J. 7; 36/1991, de 14 de febrero, F.J. 5; y 37/2012, de 19 de marzo, F.J. 8; entre otras- (...)».

Por su parte, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía cuenta también con una consolidada doctrina sobre reclamaciones formuladas por cargos representativos locales frente al órgano de gobierno municipal (por todas, Resolución 18/2017, de 8 de febrero) que, en lo fundamental, es igual a la seguida por el CTBG, y en la que se concluye que no les resulta de aplicación el régimen de impugnaciones previsto en la legislación en materia de transparencia, quedando por tanto excluida la posibilidad de que puedan plantear reclamaciones ante el correspondiente órgano independiente de control.

Ello no impide, a juicio del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, que un concejal pueda recurrir a legislación en materia de transparencia, actuando —esto sí— ya no en su cualidad de tal, sino como cualquier otro ciudadano. Según declaró en la



Consulta 1/2016, de 11 de mayo, y han mantenido en sucesivas Resoluciones, *«la existencia de este específico régimen no entraña que el acceso a la información que conste en los órganos de gobierno municipales por parte de los propios concejales se rija única y exclusivamente por esta normativa»*. Para concluir que *«a diferencia del conjunto de los ciudadanos, las personas que ostentan el cargo de concejal, además de contar con la legislación en materia de transparencia, pueden libremente optar por el régimen específico de acceso a la información regulado en la LBRL y el ROF»*.

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



Resoluciones 82/2016 y 86/2016). Sencillamente, a nuestro juicio, no se puede pretender seguir uno de tales grupos normativos a unos efectos y abandonarlo a otros efectos.

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

Frente a la legislación de régimen local, en la que el derecho al acceso a la información se regula como integrante del derecho fundamental al ejercicio del cargo público representativo -y, por tanto, se desenvuelve en el marco de las relaciones políticas e institucionales entre éste y el gobierno municipal-, el derecho conformado en la legislación de transparencia responde a una diferente finalidad institucional, por cuanto se dirige a los ciudadanos en general al objeto de que "puedan juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables políticos y decidir en consecuencia" (Preámbulo de la LTAIBG, apartado I). Se trata este último, pues, de un derecho ajeno a la función de control político que a los concejales corresponde ejercer sobre la acción de gobierno" (Resolución 89/2016, de 14 de septiembre, FJ3º)».

Aplicando esta doctrina, el CTBG, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía y la Comisión de Transparencia de Castilla León, inadmiten aquellas reclamaciones formuladas por los cargos públicos representativos locales cuando la petición de



información que está en el origen de la misma la presentan en su condición de cargo público representativo y con base en la normativa reguladora del régimen local. Admiten y resuelven, en cambio, aquellas reclamaciones en las que la solicitud de acceso se presenta al amparo de la normativa de transparencia.

Ello supone, en la práctica, que no son pocos los supuestos en los que ante la inadmisión de la reclamación por los Comisionados de transparencia, el cargo representativo local vuelve a presentar la solicitud de acceso al amparo de la normativa de transparencia y ante su inadmisión, denegación, acceso parcial o silencio, acuden nuevamente a la reclamación prevista en la normativa de transparencia y obtienen una Resolución sobre el fondo de su petición.

Por su parte, la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (en adelante GAIP) —comisionado de transparencia en Cataluña—, entre otras, en su Resolución 69/2017, de 22 de febrero, señala que a partir de la Resolución de 11 de febrero de 2016, sobre la Reclamación 4/2016, viene admitiendo reiteradamente reclamaciones en relación con solicitudes de información municipal amparadas en el derecho a la información reconocido a favor de los cargos electos locales por la regulación local autonómica. Por entender que las solicitudes de información de los miembros de las entidades locales sobre materias de la administración respectiva constituyen un caso de aplicación del apartado segundo de la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, ya que tienen establecido un régimen especial de acceso (concretamente, el artículo 164 del Texto Refundido de la Ley



Municipal y de Régimen Local de Cataluña, aprobado por Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril (TRLMRLC), que regula el derecho a la información de los miembros de las corporaciones locales), régimen especial que cabe aplicar preferentemente en este caso. Las determinaciones de la legislación de transparencia son supletorias, es decir, se aplican en lo no regulado por el TRLMRLC. La regulación que hace el TRLMRLC del derecho de acceso de las personas electas locales no comprende ningún régimen específico de garantía, como si hace la Ley 19/2013 en sus artículos 39 a 43, estableciendo una vía, adicional y voluntaria, alternativa o sucesiva al recurso de reposición y previa, si se quiere, a la tutela judicial, que es la del recurso ante la GAIP como vía accesible, gratuita y rápida para obtener una tutela efectiva del derecho de acceso.

Es decir, entiende la GAIP que, partiendo de la existencia de las dos vías en virtud de las cuales los cargos representativos locales pueden ejercer el derecho de acceso a la información de su respectiva entidad local, la Ley 19/2013 ofrece una regulación no prevista en el TRLMRLC que mejora y completa un régimen de garantías del derecho de acceso a la información por parte de unos actores respecto de los cuales, además, este derecho está reforzado por su condición de electos locales y por el ejercicio de las funciones institucionales que como tales han de ejercer en el marco de su Corporación (*ius in officium*).

Considera la GAIP que, a pesar de que la legislación de régimen local remite la eventual impugnación de todo tipo de resoluciones de los órganos y autoridades locales directamente a la jurisdicción contencioso administrativa, sin hacer ninguna referencia a la vía de



reclamación prevista en la normativa de transparencia ante los Comisionados de transparencia, esto obedece al hecho que la legislación vigente de régimen local es anterior a la de transparencia, que instituye la reclamación ante un órgano independiente y especializado. Además, esta vía de reclamación es voluntaria y en ningún caso perjudica el acceso a la jurisdicción contencioso administrativa y, si procede, constitucional.

Entiende que supone un incremento de las garantías jurídicas del derecho a la información que, si están al alcance de la ciudadanía en general, con más razón tienen que poder ser accesibles a los electos locales, que ejercen un derecho reforzado en la información, amparado en el de participación y representación política del artículo 23 de la Constitución. Precisamente por esta razón, el de los electos locales es un régimen especial de acceso a la información reforzado, al que le son de aplicación supletoria las mejoras en el régimen de acceso a información pública que haya innovado la regulación de la transparencia, como es el caso de la vía de reclamación ante la Comisión.

Considera, por último, que la aplicación supletoria de la legislación de transparencia, incluida la reclamación ante la GAIP, respecto del derecho a la información regulado por la legislación de régimen local, tiene amparo tanto en la legislación básica (Disposición adicional 1ª.2 de la Ley 19/2013), como en la regulación autonómica de transparencia.

En definitiva, la garantía del derecho de acceso proporcionada por la reclamación ante la Comisión es aplicable en defensa del derecho de



los cargos públicos representativos locales a obtener información de su propia entidad, con la condición de que para la resolución de estas reclamaciones se debe aplicar preferentemente el derecho a la información regulado en la normativa de régimen local aplicable, especialmente si es más favorable al acceso, y sólo supletoriamente las disposiciones de la normativa reguladora de la transparencia.

En este sentido se pronuncia también la Comisión de Transparencia de Galicia (Resolución 25/2016, de 15 de diciembre).

A la vista de lo expuesto, y con el máximo respeto al fundado criterio mantenido por los citados Comisionados de Transparencia —que se sostiene sobre argumentos diferentes, pero adecuadamente fundados en nuestro ordenamiento jurídico—, a juicio del CTAR y por razones de carácter pragmático, la competencia para conocer de una reclamación no puede quedar condicionada por la cuestión formal del bloque normativo alegado en la solicitud, pues ello, contrariamente a lo que se afirma en las últimas resoluciones del CTBG y del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, sí que afecta al principio de seguridad jurídica.

Procede, en consecuencia, la admisión a trámite de la reclamación.

TERCERO.- La Ley 8/2015 reconoce, en su artículo 25, el derecho de todas las personas a acceder, mediante solicitud previa, a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española, en la normativa básica en materia de transparencia y en esa Ley. Por su parte, el artículo 13 de la Ley 19/2013 (y el artículo 3 h) de la Ley 8/2015 en idénticos términos)



define la información pública como los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de algunos de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la norma y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

La información que es objeto de solicitud, y por cuyo acceso parcial se ha sustanciado este procedimiento de reclamación ante el Consejo de Transparencia de Aragón, es la documentación que integra los expedientes de dos contratos menores tramitados por una entidad local por lo que, a la vista de la definición del artículo 13 que acaba de reproducirse, y del contenido del artículo 16 de la Ley 18/2015, que más adelante se analizará, se concluye que se trata de una información pública a los efectos de la norma y, por tanto, puede ser objeto de solicitud de acceso a la información en ejercicio del derecho reconocido por las Leyes de transparencia, siempre y cuando no sean de aplicación los límites o las causas de inadmisión previstas en éstas.

En cuanto a la presentación de la reclamación en plazo, el artículo 36.2 de la Ley 8/2015 señala que *«la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente al que se produzcan los efectos del silencio administrativo»*. Como quiera que la reclamación se presentó el 8 de julio de 2016, frente a una resolución notificada el 9 de junio de 2016, la reclamación se interpuso en plazo.

CUARTO.- Entrando ya en el fondo del asunto, para resolver la controversia hay que partir de la información sobre contratos exigida



en el artículo 16, «*Información sobre contratos*», de la Ley 8/2015, aplicable a todos los sujetos incluidos en el artículo 4 de la norma, entre los que se encuentran las entidades locales que integran la Administración local aragonesa, que literalmente señala:

«1. Sin perjuicio de la publicidad que la normativa reguladora de los contratos del sector público exige respecto de los procedimientos de adjudicación y modificación de los contratos, la transparencia en la contratación pública exige que los sujetos comprendidos en el artículo 4 hagan pública en sus respectivos Portales de Transparencia, con una actualización trimestral, la siguiente información relativa a todos los contratos, incluidos los contratos menores:

- a) Objeto, tipo de contrato y órgano de contratación.*
- b) Fecha de formalización.*
- c) Fecha de inicio de ejecución.*
- d) Duración.*
- e) Procedimiento de adjudicación utilizado para su celebración.*
- f) Importes de licitación y de adjudicación.*
- g) Instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado.*
- h) Número de licitadores participantes en el procedimiento.*
- i) Identidad del adjudicatario.*
- j) Modificaciones aprobadas».*

2. Se dará publicidad de la ejecución de los contratos que no tengan la consideración de contrato menor, la cual comprenderá al menos información sobre las ampliaciones del plazo de ejecución, prórrogas del contrato, contratos complementarios, modificaciones del contrato, fecha de la recepción e importe de



la liquidación practicada y, en su caso, de la cesión o resolución del contrato.

También se dará publicidad a la subcontratación, con indicación de la identidad de los subcontratistas, el importe de cada subcontratación y el porcentaje en volumen de cada contrato que ha sido subcontratado.

3. Asimismo, publicarán datos estadísticos sobre:

a) El porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.

b) El número de contratos adjudicados por cada uno de los procedimientos».

A la vista del precepto, la publicación de todos los contratos, mayores y menores, del Ayuntamiento de Villamayor de Gállego, con los datos exigidos en la norma y con actualización trimestral, constituye una obligación de publicidad activa que debe realizarse de oficio por la entidad local, lo que no excluye que cualquier persona pueda solicitar el acceso a esa información con un mayor grado de concreción. En este último caso, la entidad local puede remitir al solicitante a la URL en la que se encuentre la información requerida, o proporcionarle copia de la información contractual de que se trate.

La información puesta a disposición de la solicitante por el Ayuntamiento (sin copia) se limitó a los contratos menores de obras de acondicionamiento del Acondicionamiento del Gimnasio municipal



y de su equipamiento y del de acondicionamiento de la cafetería de las piscinas municipales. En este último caso, se permitió el acceso, además, a la documentación reseñada en el antecedente de hecho cuarto (documentos contables, facturas y presupuesto de los arquitectos municipales). En ambos casos la documentación a la que se tuvo acceso es insuficiente y no responde a lo requerido, pues el expediente íntegro de un contrato menor de obras se compone de los documentos exigidos en el artículo 111 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre; y de los que acreditan el cumplimiento de la obligación contenida en el artículo 4.2 de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón, cuando señala: *«En los contratos menores de obras que superen los 30.000 euros y en los de servicios y suministros que superen los 6.000 euros excluido Impuesto sobre el Valor Añadido, salvo que solo pueda ser prestado por un único empresario, se necesitará consultar al menos a tres empresas, siempre que sea posible, que puedan ejecutar el contrato utilizando preferentemente medios telemáticos»*.

El único motivo que se invoca en la Resolución de la Alcaldía de Villamayor de Gállego para denegar la copia de los expedientes íntegros de los contratos menores de obras de referencia, es no tener derecho *«a la copia indiscriminada de cualquier expediente administrativo»*.

De acuerdo con ello, en realidad, la Corporación municipal pretende, sin invocarlo expresamente, aplicar la causa de inadmisión de solicitudes de acceso a la información prevista en los artículos 18.1.e)



de la Ley 19/2013 y 30.1 e) de la Ley 8/2015 («*carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley*»).

El CTBG ha sistematizado en su Criterio interpretativo 3/2016, de 14 de julio de 2016, el alcance de esta causa de inadmisión estableciendo lo siguiente:

«Este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud podría entenderse como abusiva si el reclamante la repite en el tiempo sin verdaderas posibilidades de prosperar, debido a que conoce de antemano el sentido de la Resolución que la Administración va a tomar. También podría entenderse como abusiva aquella petición realizada de mala fe, cuya única intención es colapsar los servicios administrativos o dificultar su normal funcionamiento. Igualmente, podría ser abusiva una petición de información cuyo contenido ya se encuentre previamente en poder del Reclamante.

Se entiende también que una solicitud es abusiva cuando, atendiendo al caso concreto, puede considerarse que supone un uso manifiestamente injustificado, inapropiado o incorrecto del derecho de acceso a la información pública.

A tal efecto, se tomará en consideración la concurrencia de las siguientes circunstancias:

1º La solicitud se puede calificar como manifiestamente repetitiva.



2º La solicitud persigue claramente causar un perjuicio o alteración al órgano o entidad al que se dirige.

3º Existe desproporción entre la relevancia de la información solicitada a los efectos de proporcionar transparencia a la actividad pública y el tiempo y los recursos necesarios para obtenerla».

Aplicando el criterio al supuesto controvertido, este Consejo de Transparencia concluye que no concurre el carácter de abusiva en la solicitud de acceso a la información que ha originado esta reclamación. En efecto, ni por el objeto específico de la petición — expedientes íntegros de dos concretos contratos menores—, ni por el volumen de la documentación integrante, puede deducirse que la obtención de copias de los expedientes de contratación altere el normal funcionamiento de la organización municipal, ni que se colapsen los servicios administrativos municipales.

En cuanto a la denegación de copias, a la luz de la vigente normativa de transparencia, es discutible la vigencia de la previsión del ROF (artículo 16.1 a)), que limita el derecho a obtener copias de la información a una serie de supuestos y a los casos en que ello sea expresamente autorizado por la Junta de Gobierno Local. Es inconsecuente que los ciudadanos tengan el derecho a solicitar el envío de copias, de forma gratuita si son en formato electrónico (artículo 22.1 Ley 19/2013 y 33 Ley 8/2015), y se niegue el derecho a los representantes locales, por lo que la previsión del ROF en este punto debe entenderse superada, siempre que el derecho no se



ejerza de forma abusiva en los términos que se han señalado, límite, por otra parte, también válido para los ciudadanos.

Procede, en conclusión, estimar la reclamación planteada y reconocer el derecho de la reclamante a obtener una copia de los expedientes íntegros de los contratos menores solicitados.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 37.3 a) de la Ley 8/2015, el Consejo de Transparencia de Aragón:

III. RESUELVE

PRIMERO.- Estimar la reclamación presentada por D^a , frente a la Resolución de Alcaldía nº 220/2016, de 9 de junio de 2016, del Ayuntamiento de Villamayor de Gállego, por la que se concede acceso parcial a la información pública solicitada.

SEGUNDO.- Instar al Ayuntamiento de Villamayor de Gállego a que, en el plazo máximo de diez días hábiles, proporcione a la reclamante la información solicitada y no satisfecha, en los términos del Fundamento de Derecho cuarto de esta Resolución, y a enviar copia a este Consejo de Transparencia de Aragón de la documentación remitida.

TERCERO.- Notificar esta Resolución a todos los interesados en este procedimiento, y acordar su publicación en la sede electrónica del



Consejo de Transparencia de Aragón y del Ayuntamiento de Villamayor de Gállego, previa disociación de los datos de carácter personal, y comunicarla al Justicia de Aragón.

Esta Resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva, y contra la misma solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde la notificación de ésta, ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Aragón (artículos 10.1 m) y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO

Consta la firma

Jesús Colás Tenas

LA SECRETARIA

Consta la firma

Ana Isabel Beltrán Gómez