

CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE LA COMUNIDAD DE MADRID

RECOMENDACIÓN Núm. 1/2025.

ASUNTO:

Aplicabilidad la Ley 10/2019, de 10 de abril, de transparencia y participación de la Comunidad de Madrid (LTPCM), en caso de reclamaciones contra resoluciones que deniegan el acceso a la información pública al amparo del régimen especial previsto en la legislación de régimen local (art. 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local).

La Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (LTPCM), en su artículo 77.1, c), atribuye al Consejo de Transparencia y Protección de Datos de la Comunidad de Madrid la función de formular "*instrucciones y recomendaciones de cumplimiento e interpretación uniformes de las obligaciones, establecidas en esta Ley, relativas a la transparencia y participación*".

En ejercicio de esta función, se adopta la presente RECOMENDACIÓN, relativa a la aplicabilidad de los procedimientos previstos en la legislación madrileña de transparencia y acceso a la información pública (LTPCM) cuando la solicitud ha sido presentada por un concejal o miembro de una corporación local sita en la Comunidad de Madrid, siguiendo el procedimiento específico contenido en la legislación de régimen local (art. 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las de bases de régimen local).

ANTECEDENTES

Entre los asuntos que penden ante el Consejo de Transparencia y Protección de datos de la Comunidad de Madrid (CTPD) en materia de acceso a la información pública, hay reclamaciones presentadas al amparo del art. 47 de la Ley 10/2019, de 30 de abril, de transparencia y participación de la Comunidad de Madrid (LTPCM), que se refieren a solicitudes de acceso a la información presentadas por concejales o miembros de una corporación local por el procedimiento especial previsto en la Ley 7/1985, de 2 de abril reguladora de las bases de régimen local (LRBRL). Parte de estos asuntos estaba pendiente de resolución por el extinto Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid a fecha de la creación del actual Consejo de Transparencia y Protección de Datos de la Comunidad de Madrid (CTPD) y otra ha tenido entrada en este segundo tras el inicio de su actividad el pasado 23 de mayo de 2024.

Ante la variedad de criterios existente entre los diferentes órganos de control, de ámbito estatal o autonómico, y teniendo en cuenta que el Tribunal Supremo ha establecido ya doctrina legal sobre esta materia, se utiliza la habilitación que otorga el artículo 77 de la LTPCM para dictar la presente Recomendación, con el fin de aclarar si los procedimientos que establece la legislación madrileña de transparencia y acceso a la información pública son de aplicación en este supuesto, y en qué condiciones; o si, de otro modo, su aplicación debe quedar excluida, por el juego de la disposición adicional primera de la Ley 10/2019, apartado segundo, según el cual aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información se registrarán por su normativa propia.

CUESTIÓN JURÍDICA PLANTEADA

1. La legislación autonómica madrileña sobre transparencia establece el procedimiento a seguir para la tramitación de las solicitudes de acceso a la información pública que se reciban por los organismos y entidades legalmente obligados a facilitar dicho acceso (artículos 37 a 46 de la LTPCM) y encomienda al Consejo de Transparencia y Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, a través del procedimiento previsto por los artículos 47 a 50 de la LTPCM, la función de tramitar y resolver las reclamaciones que se planteen contra las resoluciones administrativas que denieguen el acceso solicitado. Se sigue así el modelo establecido por la estatal Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), que es de aplicación subsidiaria a la legislación autonómica, como lo es también la legislación general sobre procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (Ley 39/2015, de 1 de octubre).

Dentro del ámbito subjetivo de control del derecho de acceso a la información pública se encuentran los entes locales radicados en la Comunidad de Madrid. Las previsiones de la Ley de transparencia y participación de la Comunidad de Madrid se aplican a “las entidades que integran la Administración local, las asociaciones, fundaciones y demás entes constituidos por las entidades locales, en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid” [art. 2.1, letra f) de la LTPCM]. Y, coherentemente, corresponde al Consejo de Transparencia y Protección de Datos el conocimiento y resolución de las reclamaciones formuladas por denegación expresa o presunta de solicitudes de acceso a la información (artículos 37 a 46 de la LTPCM) que se dirijan contra Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid y entidades vinculadas o dependientes de los mismos (disposición adicional octava, número 2, de la LTPCM).

2. La regla general descrita cuenta con excepciones. De este modo, la disposición adicional primera de la LTPCM establece lo siguiente:

“Disposición adicional primera. Regulaciones especiales del derecho de acceso.

1. La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo.

2. 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.

3. Específicamente, esta Ley será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización.”

De esta disposición adicional primera de la LTPD –de redacción semejante a la disposición adicional primera de la Ley 19/2013— interesa ahora su número 2, según el cual el tratamiento que dispensa la Ley 10/2019 a las reclamaciones contra la denegación de acceso a la información pública no es de aplicación cuando existe una normativa específica con un régimen jurídico propio y diferenciado: de ser el caso, se debe dar prioridad a éste y dejar en suspenso la aplicación del régimen general. Nos encontramos, a todas luces, ante una manifestación del criterio de preferencia de la ley especial sobre a la ley general (uno de los criterios clásicos de solución de antinomias en la teoría general del derecho), con la consecuencia lógica de que el procedimiento previsto en la ley general queda desplazado en favor del regulado en la norma especial, con el que mantiene carácter supletorio, de aplicación subsidiaria.

3. Las dudas acerca de la normativa aplicable se han planteado cuando la petición de información pública es formulada por un concejal u otro miembro de una corporación local al amparo de los derechos que le otorga la legislación sobre régimen local. En efecto, el art. 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LRBRL), dispone así:

“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”.

Con el fin de poder ejercer ese derecho, se pone a disposición de los miembros de las corporaciones locales y provinciales un procedimiento específico y diferenciado, que es proyección al ámbito de la representación local del derecho fundamental al ejercicio del cargo público del artículo 23 de la Constitución, y que se desarrolla en el “Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales” (ROF)¹.

Las especialidades establecidas en este procedimiento específico afectan, entre otros aspectos del procedimiento que se regulan en la normativa de desarrollo de la Ley de bases de régimen local, al plazo de que dispone el órgano el responsable para resolver motivadamente la solicitud de información (que es de cinco días a contarse desde el día en que fue ésta presentada, según el apartado segundo del art. 77 de la LRBRL). Asimismo, la petición de acceso a la información “se entenderá concedida por silencio administrativo en caso de que el Presidente o la Comisión de Gobierno no dicten resolución o acuerdo denegatorio en el término de cinco días, a contar desde la fecha de solicitud” (art. 14 del ROF). También como especialidad, el régimen de recursos previsto en la normativa especial sobre régimen local establece que contra las

¹ Aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

resoluciones denegatorias del acceso a la información al amparo del art. 77 de la LRBRL cabe tan sólo recurso potestativo de reposición con carácter previo a la interposición del recurso contencioso-administrativo, pero no recurso de alzada ante un órgano o entidad administrativa superior o reclamación que legalmente lo sustituya. Las señaladas forman parte de un conjunto de especialidades del que forman parte otras de carácter material o procedimental.

4. La cuestión a dilucidar en este punto es si este Consejo –al amparo de los arts. 47 a 50 de la LTPCM– puede hacerse cargo del conocimiento y resolución de una reclamación promovida por un concejal o miembro de una corporación local de la Comunidad de Madrid, cuando se deniega el acceso a la información solicitada en virtud de lo establecido por el art. 77 de la LRBRL. Es decir, si es de aplicación el procedimiento general establecido en la Ley 10/2019 al supuesto especial previsto por la Ley de Bases de régimen local; o si, por el juego de la transcrita disposición adicional primera de la Ley 10/2019, ha de seguirse en este tipo de reclamaciones las reglas del procedimiento especial, lo que haría inviable la alzada promovida ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, tras la denegación de la información y ulterior desestimación del recurso de reposición por parte de la administración municipal.

Con el fin de clarificar la respuesta a la cuestión, se emite la siguiente Recomendación de interpretación, en ejercicio de las funciones que el art. 77.1, letra c) LTYPM atribuye a este Consejo.

CRITERIO INTERPRETATIVO

5. El asunto ha sido ya abordado por el Tribunal Supremo (sección tercera de la Sala de lo Contencioso-administrativo) en diferentes resoluciones. De entre ellas destacamos la STS 312/2022, de 22 de marzo (ECLI:ES:TS:2022:1033), que es de referencia sobre la materia: en ella se resuelve un recurso de casación en el que se planteaba si podía ser decidida por la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP), órgano homólogo de este Consejo y garante de la transparencia en la Comunidad de Cataluña (según lo dispuesto por los arts. 39 y 42 de la Ley catalana 19/2014, de 29 de diciembre, *de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*), una reclamación contra una denegación de acceso a la información pública solicitada al amparo del régimen especial establecido en la legislación de régimen local (artículo 77 de la LRBRL).

Para la STS 312/2022, de 22 de marzo, FD segundo, no nos hallamos ante una cuestión que afecte en exclusiva al Derecho autonómico, pues, se dice, “lo que aquí vamos a interpretar y aplicar son los preceptos de la Ley estatal 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”. Aunque formalmente se cuestionaba la aplicación al caso de la legislación autonómica catalana, lo cierto es que, desde un punto de vista material, y como aclara el propio Tribunal Supremo, la doctrina de esta Sentencia es extensiva a otros regímenes equivalentes en los que se plantea esta misma controversia. Es el caso de la regulación prevista para la Comunidad de Madrid

en la Ley de transparencia y participación de la Comunidad de Madrid, toda vez que sus artículos 47 a 50 coinciden sustancialmente con lo establecido en la legislación autonómica catalana, y también con el régimen legal del art. 24 de la LTAIBG.

6. Centrada así la cuestión, la STS 312/2022, de 22 de marzo, es contraria a excluir la aplicación de la legislación general de transparencia y acceso a la información pública cuando se trata de cargos electos municipales que ejercen su derecho por el cauce específico que regula el derecho de régimen local, aunque ello no esté previsto expresamente. En el FD cuarto de la STS 312/2022, de 22 de marzo, se parte del reconocimiento como régimen especial del sistema de acceso a la información previsto para los miembros de las corporaciones locales al amparo de su legislación específica, en los términos que siguen:

“[C]omo ya hemos señalado, debe aceptarse sin dificultad que, en efecto, esos preceptos de la normativa de régimen local albergan una regulación pormenorizada del derecho de acceso a la información en dicho ámbito, tanto en la vertiendo sustantiva como en la procedimental. Por ello, la cuestión a dilucidar es otra y consiste en determinar si la existencia de esa regulación específica en la normativa sobre el régimen local excluye la aplicación de la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno; y, más en concreto, si debe considerarse excluida la posibilidad de que contra la resolución que dicte el correspondiente órgano de la Administración Local -en este caso, la Diputación Provincial de Girona- cabe interponer la reclamación que se regula en los artículos 24 de la Ley estatal 19/2013 y 39 y siguientes de la Ley catalana 19/2014”.

Aceptado así y partiendo del hecho de que la reclamación del artículo 24 de la LTYBG (y, de forma equivalente, la de los artículos 39 y siguientes de la ley catalana 19/2014) es meramente potestativa, “de manera que no constituye una carga para quien pretende acceder a la información, ni un paso previo obligado antes de acudir a la vía contencioso-administrativa, sino que la posibilidad de formular la reclamación se ofrece al interesado como una garantía a la que voluntariamente puede acogerse para la protección de su derecho”, el FD cuarto de la STS 312/2022, de 22 de marzo, concluye de este modo:

“[E]l hecho de que en la normativa de régimen local exista una regulación específica, en el plano sustantivo y procedimental, del derecho de acceso a la información por parte de los miembros de la Corporación en modo alguno excluye que, con independencia de que se haga uso, o no, del recurso potestativo de reposición, contra la resolución que deniegue en todo o en parte el acceso a la información el interesado pueda formular la reclamación que se regula en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno [...]”.

“[E]sta viabilidad de la reclamación prevista en el artículo 24 de la Ley 19/2013 no es fruto de ninguna técnica de “espiguelo” normativo sino consecuencia directa de las previsiones de la propia Ley de Transparencia y Buen Gobierno, en la que, como hemos visto, se contempla su aplicación supletoria incluso en aquellos ámbitos en los que existe una regulación específica en materia de acceso a la

información, y, de otra parte, se establece que la reclamación prevista en la normativa sobre transparencia y buen gobierno sustituye al recurso de alzada allí donde estuviese previsto (lo que no es el caso del ámbito local al que se refiere la presente controversia), dejando en cambio a salvo la posible coexistencia de dicha reclamación con el recurso potestativo de reposición”.

7. En resumen, la STS 312/2022, de 22 de marzo, fija el criterio general acerca de la viabilidad de la reclamación potestativa ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno cuando un concejal o miembro de la corporación local haya solicitado la información al amparo del procedimiento especial de la legislación de régimen local. En este supuesto (FD cuarto),

“[...] la normativa sobre Transparencia y Buen Gobierno admite que la reclamación que en ella se regula pueda dirigirse contra el acto originario que deniega el acceso a la información o, en su caso, contra el acto que desestima el recurso potestativo de reposición que eventualmente se hubiera interpuesto contra aquél”.

Esta doctrina ha sido ya recibida por otros órganos de control en materia de transparencia que tradicionalmente defendían la imposibilidad de la aplicación simultánea del régimen especial y del régimen general. Así, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía lo incorporó en su Resolución 779/2022 de 23 de noviembre, y lo ha mantenido en resoluciones posteriores. Desde la aceptación de la normativa de régimen local como régimen jurídico específico, tanto en el plano sustantivo como procedimental, para el ejercicio del derecho de acceso a la información por parte de los miembros de una corporación local, dice esta Resolución del CTPD de Andalucía en su FD cuarto, número 5:

“Este pronunciamiento judicial debe, por tanto, determinar un cambio en el criterio mantenido hasta ahora por este Consejo, y en su virtud, admitir a trámite y resolver las reclamaciones presentadas por concejales tanto las que sean formuladas ante solicitudes de acceso a la información fundamentadas expresa o tácitamente, en la normativa de transparencia como aquellas otras que, como las formuladas en este caso, se amparen exclusivamente en derechos reconocidos en el régimen jurídico previsto en la normativa local”.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, inicialmente contrario a admitir a trámite la reclamación planteada por un concejal al amparo de la legislación de régimen local, ha acabado también por recibir la doctrina que emana de la STS 312/2022, FD cuarto. Así, en su Resolución 223/2024, de 9 de mayo, que resolvió una reclamación planteada en virtud del art. 24 de la LTAIBG contra la denegación de un ayuntamiento a una solicitud de información pública planteada por un concejal, se concluye así (FJ sexto):

“No es admisible que se pretenda excluir la aplicación supletoria de la LTAIBG a la LBRL con el afán de situar a los representantes públicos, elegidos por los ciudadanos, en una situación de inferioridad por lo que se refiere a la aplicación y garantía de los derechos de acceso a la información pública cuando, por otro lado, la jurisprudencia expresamente manifiesta que justamente por su cargo, el acceso a la información tendría la consideración de cualificado. Aquéllos que representan a la ciudadanía en las Instituciones públicas, en este caso los concejales, no

pueden disfrutar de un derecho de acceso a la documentación pública de alcance y calidad inferior que cuando este mismo derecho lo ejerciten sus representados individualmente considerados.

En mérito a lo argumentado no resulta ajustado a derecho excluir el acceso a la información pública solicitada por la existencia de un régimen jurídico especial constituido por el art 77 LBRL, en aplicación de la disposición adicional 1. 2ª LTAIBG”.

Este razonamiento es perfectamente válido para interpretar la disposición adicional primera, número 2, de la LTPCM en lo que concierne a las reclamaciones contra la denegación de acceso a la información pública planteada por concejales de municipios madrileños, cuando lo hacen al amparo de la legislación estatal de régimen local. Lo cual es, además, compatible con los principios generales de interpretación restrictiva, razonabilidad y justificación suficiente de la aplicación de la causa de inadmisión de una reclamación de acceso a la información, y de la proporcionalidad en su aplicación al caso concreto.

De acuerdo con los razonamientos del FD sexto de la Sentencia 312/2022, de 22 de marzo, negar el acceso de los concejales y demás miembros de las corporaciones locales a la reclamación prevista en el art. 47 de la LTPCM, cuando lo han solicitado por los cauces de la legislación de régimen local y se les ha denegado, puede colocarlos en situación de desventaja con respecto a cualquier ciudadano que lo solicite al amparo de la legislación general de transparencia y acceso a la información pública.

El régimen especial de la LBRL permite impugnar la resolución denegatoria del acceso a la información ante la jurisdicción contencioso-administrativa por el procedimiento especial de protección de derechos fundamentales, al estar en juego, como antes se ha señalado, la tutela del derecho que reconoce el art. 23 de la Constitución de 1978 (lo que no ocurre en el caso del sistema general de tutela contemplado en la Ley 10/2019); ello otorga a los miembros de las corporaciones locales, en este concreto punto, una posición privilegiada con respecto a la que les ofrece el régimen legal común. Pero dicho tratamiento especial no concurre en la vía administrativa, en donde los miembros de las corporaciones locales se verían privados de la oportunidad de plantear reclamación ante este Consejo de Transparencia y Protección de datos. Por esa razón, en los términos que señala la STS 312/2022, el recurso potestativo de reposición previsto en la legislación de régimen local debe entenderse compatible con la reclamación potestativa prevista por la Ley 10/2019, de 10 de abril.

Esta interpretación es más favorable al ejercicio del derecho de tutela en vía administrativa de los derechos de los miembros de las corporaciones locales ante el órgano legalmente habilitado para dispensarla, y da virtualidad al carácter supletorio de la Ley de transparencia y participación de la Comunidad de Madrid, según dispone su disposición adicional segunda, número 2.

Siguiendo la doctrina del Tribunal Supremo, no puede concluirse que la regulación especial establecida en el art. 77 de la LRBRL y los que lo desarrollan tuviera la voluntad de excluir la aplicación de la legislación general de transparencia en el asunto analizado. En esencia, porque la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen

local es anterior en el tiempo, tanto a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de *transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, como a la Ley 10/2019, de *transparencia y participación*, de la Comunidad de Madrid. No habiendo norma legal, en el régimen especial, que expresamente regule la eventualidad o no de acudir en alzada ante un órgano de control de cumplimiento de los deberes de acceso a la información (un sistema de control inexistente al tiempo de la promulgación de la Ley 7/1985), parece razonable, en términos de hermenéutica jurídica, responder a la cuestión a través de la integración de la vieja regulación especial con la nueva y posterior regulación general del derecho de acceso a la información, en lo no expresamente regulado (y, por tanto, no expresamente excluido) por aquella.

RECOMENDACIÓN

En atención a los anteriores razonamientos, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, recomienda:

Que la Disposición adicional primera, párrafo 2, de la Ley 10/2019, de 30 de abril, de transparencia y participación de la Comunidad de Madrid, sea interpretada en el sentido de que la existencia de un régimen específico de acceso a la información obrante en las corporaciones locales, por parte de sus concejales y miembros electos (artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local y las normas que lo desarrollan), no impide que, denegada la información solicitada o desestimado el posterior recurso de reposición por la administración local, el reclamante pueda acudir al Consejo de Transparencia y Protección de Datos de la Comunidad de Madrid promoviendo la reclamación potestativa prevista por el art. 47 de la Ley 10/2019, de 30 de abril.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS
Jesús María González García