

RESOLUCIÓN DEL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS POR LA QUE SE RESUELVE LA RECLAMACIÓN FORMULADA POR [REDACTED]

ANTECEDENTES

PRIMERO. El día 15 de diciembre de 2024 tuvo entrada en el Registro Electrónico de la Comunidad de Madrid una reclamación formulada por [REDACTED], de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, LTPCM).

La reclamante manifestaba no haber recibido respuesta a su solicitud de acceso a la información pública presentada el 26 de octubre de 2024 ante el Ayuntamiento de Pedrezuela. En ella, se solicitaba lo siguiente:

«La factura de la comida realizada en el Restaurante [REDACTED] con el personal del Ayuntamiento antes de las fiestas locales»

SEGUNDO. El día 27 de diciembre de 2024 se envió a la reclamante la comunicación de inicio del procedimiento, según lo dispuesto en el artículo 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

Ese mismo día se trasladó la documentación al Ayuntamiento de Pedrezuela para que remitiera un informe en relación con el asunto objeto de la reclamación y formulara las alegaciones que considerase oportunas de conformidad con lo dispuesto en los artículos 79 y 82 LPAC.

TERCERO. El Ayuntamiento de Pedrezuela resolvió la solicitud de acceso de la reclamante fuera de plazo mediante el Decreto de la Alcaldía de fecha 9 de abril de 2025. En él, se inadmitió a trámite la solicitud de la reclamante, en síntesis, por los siguientes motivos:

1. Por la concurrencia causa de inadmisión del artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIPBG).
2. Por ser de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIPBG, en concreto por estimar que la solicitud tiene «un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley», al no conocer la entidad reclamada el expediente en el que se encuentra.
3. Por considerar que el artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL) no contempla el acceso a documentación que no obre en un expediente.

CUARTO. En uso del trámite de audiencia conferido a la entidad reclamada, esta envió al Consejo un escrito firmado el 9 de abril de 2025. En él, el Ayuntamiento de Pedrezuela aportó a este Consejo un escrito con la misma fecha y contenido casi idéntico el Decreto de la Alcaldía impugnado por la reclamante.

QUINTO. Mediante notificación de la Secretaría General de este Consejo, de fecha 24 de abril de 2025, se dio traslado de las alegaciones a la reclamante y se le confirió el trámite de audiencia previsto en el artículo 82 LPAC con un plazo máximo de diez días para que presentara alegaciones. En el presente expediente de reclamación obran un acuse de recibo de notificación telemática de fecha 6 de mayo de 2025 rechazada automáticamente por la finalización del plazo.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. De conformidad con lo establecido en el artículo 77.1 a) de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos tiene atribuida la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra los actos expresos o presuntos resolutorios de las solicitudes de acceso a la información de los sujetos relacionados en el ámbito de aplicación de esta Ley. El mismo artículo, en su punto 3, atribuye al Presidente del Consejo de Transparencia y Protección de Datos la resolución de las citadas reclamaciones.

SEGUNDO. La reclamación ha sido formulada dentro del plazo establecido en el artículo 48 LTPCM, según el cual «se interpondrá por escrito en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo».

TERCERO. La reclamante formuló su solicitud de acceso a la información en calidad de electa local del Ayuntamiento de Pedrezuela. 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 (en adelante, LTAIPBG), cuyo contenido es idéntico al de la disposición adicional primera de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, dispone 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».

El artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL), así como el artículo 14.1 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), establece que «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». De ello puede desprenderse que los concejales, en el ejercicio de sus funciones, disfrutan de un régimen jurídico específico y preferente de acceso a la información pública en relación a su ayuntamiento de adscripción. Dicho régimen se desarrolla, también, en los artículos 14 al 16 y 84 del ROF.

El alcance de la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, en relación con la legislación específica de acceso a la información para los electos locales, fue abordado por el Tribunal Supremo en la Sentencia 312/2022, de 10 de marzo:

«Examinando los preceptos citados de la normativa sobre régimen local en materia de acceso a la información de los miembros de las corporaciones locales (artículos 77 LRBRL y 14 a 16 ROF) a la luz de la jurisprudencia que delimita el significado y alcance de la disposición adicional primera.2 de la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno, bien puede decirse que la normativa de régimen local contiene una regulación que desarrolla el derecho de acceso a la información en dicho ámbito por parte de los miembros de la corporación local. Lo que, a efectos de lo establecido en la citada disposición adicional primera.2 de la Ley 19/2013 significa que dicho régimen específico habrá de ser aplicado con carácter preferente a la regulación de la Ley de Transparencia, siendo esta de aplicación supletoria».

No obstante, en esta misma sentencia se prevé el acceso de los concejales a la reclamación regulada en el artículo 24 de la LTAIPBG, pues en su fundamento de derecho cuarto establece que «la normativa sobre 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».

Por todo ello, y de acuerdo con la Recomendación 1/2025, de 20 de marzo, dictada por este Consejo, en el caso expuesto en el párrafo anterior estaríamos ante un supuesto de aplicación simultánea del régimen especial y del régimen general, por lo que «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 por aquella». De hecho, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en su Resolución 0223/2024, señaló lo siguiente:

«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»

En conclusión, este Consejo estima que concurre la circunstancia prevista en la disposición adicional primera de la LTAIPBG, al ostentar la reclamante la condición subjetiva de electa local. Por ello, y en sintonía con la referida Recomendación 1/2025, de 20 de marzo, sería de aplicación el régimen de acceso a la información específico para concejales previsto en la LBRL y, supletoriamente, la LTAIPBG, siempre y cuando esta no pusiera a la concejala solicitante en posición de inferioridad.

CUARTO. La reclamante solicita «la factura de la comida realizada en el Restaurante [REDACTED] con el personal del Ayuntamiento antes de las fiestas locales», acceso que fue denegado por el Ayuntamiento de Pedrezuela fuera de plazo mediante la inadmisión a trámite de la solicitud por la concurrencia de las causas previstas en el artículo 18.1. LTAIPBG letras c) y e), relativas a la necesidad de la reelaboración y al carácter abusivo no justificado con la finalidad de la ley de transparencia de la solicitud, respectivamente. Asimismo, la entidad reclamada invocó el artículo 77 de la LBRL e indicó que «dicho precepto ampara que los concejales puedan exigir el acceso a la documentación obrante en los expedientes, pero en el presente caso no se ha concretado expediente alguno».

En relación con las causas de inadmisión invocadas, este Consejo recuerda que el Tribunal Supremo, en su Sentencia 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera), ya estableció que la aplicación de las causas del artículo 18 LTAIPBG deben ser objeto de una interpretación restrictiva y que el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado:

«La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.»

[...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley»

El Ayuntamiento de Pedrezuela, tanto en la Resolución impugnada como en su escrito de alegaciones a este Consejo, se ha limitado a señalar en negrita parte del texto del artículo 18.1 LTAIPBG letras c) y e), sin desarrollar motivación alguna. Si atendemos al espíritu de la normativa de transparencia y a la jurisprudencia, este Consejo no puede considerar la mera invocación de artículos como una motivación. Además, tras señalar las dos causas de inadmisión mencionadas, la entidad reclamada indica de nuevo que lo que «procede señalar es que no se considera justificado que dicha norma permita que, por parte de la solicitante, por concejal que sea, se exija el acceso a una factura, la cual se desconoce por esta administración el expediente en el que se encuentra, al no concretarse por la interesada».

Este Consejo quiere recordar a la entidad reclamada que el hecho de que esta desconozca el expediente en el que obra un documento no es motivo alguno para invocar causas de inadmisión. El artículo 77 LRBRL, citado tanto por el Ayuntamiento de Pedrezuela en su Resolución impugnada como en el fundamento jurídico tercero de la presente Resolución, establece que los electos locales tienen derecho a obtener del alcalde «cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación». Ni la regulación específica del derecho de acceso a la información por parte de los electos locales ni la normativa de transparencia obligan a los solicitantes a conocer los expedientes concretos en los que se contiene la información. Tanto el concepto de información pública del artículo 5.b) LTPCM como la redacción del artículo 77 LRBRL hacen referencia de una manera genérica a contenidos o documentos que obren en poder de la administración, pero en ningún momento restringen el ejercicio del derecho de acceso a la información a contenidos que obren en expedientes identificados.

Por todo lo expuesto, este Consejo indica al Ayuntamiento de Pedrezuela que las personas solicitantes no están obligadas a concretar los expedientes en los que se contiene la información solicitada y que, en ningún momento, ni la normativa de transparencia ni la normativa específica para el ejercicio del derecho de acceso a la información por parte de concejales establece que la información deba estar contenida en un expediente para poder incardinarse en el concepto de información pública: simplemente bastaría con que la información obre en poder de la entidad reclamada.

QUINTO. La reclamante no ha efectuado alegaciones en uso del trámite de audiencia conferido por este Consejo, por lo que no ha esclarecido las circunstancias en las que se celebró el evento al que se refiere en la solicitud. Por lo que respecta al Ayuntamiento de Pedrezuela, este no indica en ningún momento, ni en la Resolución impugnada ni en el escrito de alegaciones, que esa comida no se haya celebrado o que la factura no haya sido abonada con fondos públicos. De hecho, en vez de indicar si la factura existe o no, la entidad reclamada argumenta que lo que desconoce es el expediente en el que esta se encuentra.

Por ello, este Consejo podría desprender que la factura existe y obra en poder de la corporación, por lo que se podría deducir que se pagó con fondos públicos. En el caso de que así fuera, la factura encajaría en los contenidos que los concejales pueden solicitar del Alcalde previstos en el artículo 77 LRBRL y la solicitud de acceso a la información estaría justificada con la función de control político encomendada a los electos locales.

Este carácter de información pública de las facturas de hostelería con cargo a fondos públicos ha sido ya apreciado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del Estado en su Resolución 789/2019, en la que el Ministerio del Interior proporcionó al reclamante durante la tramitación del recurso una factura de un almuerzo celebrado por un Ministro; así como por el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía en su Resolución 597/2023, por la que se estimaba el acceso a la factura de una comida celebrada por la Delegada de Igualdad de un Ayuntamiento en el marco del Día de la Mujer.

En el caso de que la factura de la comida mencionada por la reclamante no hubiera sido abonada con fondos públicos, esta no encajaría en los contenidos susceptibles de ser objeto del derecho de acceso a la información por parte de los concejales del artículo 77 LRBRL ni sería una información que la concejala precisase para el ejercicio de sus funciones.

En virtud de los antecedentes y fundamentos jurídicos anteriores y de acuerdo con lo establecido en las normas citadas

RESUELVO

PRIMERO.- ESTIMAR la reclamación formulada por [REDACTED] en el sentido de dar acceso a la factura de la comida celebrada por el personal del Ayuntamiento de Pedrezuela, siempre y cuando esta se hubiera abonado con fondos públicos.

SEGUNDO.- Instar al Ayuntamiento de Pedrezuela a facilitar a la persona reclamante la información indicada en el punto anterior en el plazo de veinte días a contar desde el día siguiente a la notificación de esta Resolución, remitiendo a este Consejo las actuaciones realizadas y la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

Según establece el artículo 47.1 LTPCM, la reclamación prevista en este artículo tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos según lo dispuesto en el artículo 112.2 LPAC.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa (artículo 114 1.b LPAC), podrá interponerse recurso contencioso administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el plazo de dos meses contados a partir del día siguiente a la fecha en que reciba la notificación de esta resolución, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1.a) y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de Julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LRJCA). Todo ello, sin perjuicio de interponer cualquier otro recurso que estime pertinente, según dispone el artículo 40.2 LPAC.

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

Firmado digitalmente por: GONZÁLEZ GARCÍA JESÚS MARÍA
Fecha: 2025.07.24 09:47