



León, 22 de julio de 2019

Ayuntamiento de XXX

XXX (SALAMANCA)

Asunto: Solicitudes formuladas por concejal. / Resolución.

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **20181701**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Dicho expediente se inició a partir de un escrito cuyo autor manifestaba su disconformidad con la ausencia de resolución expresa a dos solicitudes presentadas por un concejal en el Registro municipal con fecha 19/03/2018:

- Nº 2018-E-RC-69, solicita *“informe detallado de Secretaría en el cual certifique que las obras de las viviendas realizadas en los últimos 10 años se han llevado a cabo según los proyectos presentados”*.
- Nº 2018-E-RC-70, solicita *“un informe de Secretaría y copia del certificado de primera ocupación (cédula de habitabilidad) de las 10 últimas viviendas construidas”*.

Iniciada la investigación oportuna, esta Procuraduría solicitó información sobre la cuestión planteada, requiriendo de la Alcaldía la concreción de los siguientes aspectos:

- Si había emitido una respuesta formal frente a las peticiones formuladas por el concejal con fecha 19/03/2018 (2018-E-RC-69 y 2018-E-RC-70), en cuyo caso debía remitir una copia de las respuestas.
- Si se había hecho entrega al concejal del informe solicitado o bien se le había facilitado el acceso a alguna documentación o alguna copia. En caso afirmativo, debía aportar una copia del informe entregado, o del recibo que acreditara la fecha y los documentos que había examinado o las copias que había obtenido.



En el informe remitido a esta Procuraduría manifiesta únicamente: *“Se le ha contestado que en la Secretaría de este Ayuntamiento tiene a su disposición toda la documentación que quiera ver. Se le entregan no copias, si no que se le dejan los originales para que examine todo lo que estime conveniente”*. No remite ninguna documentación complementaria, pese a que expresamente le fue requerida.

La consulta general de documentación en los archivos o bien la entrega de copia ha de quedar reflejada en un acuse de recibo a efectos del oportuno control administrativo, y con el fin de acreditar que se ha permitido realizar la consulta o se ha hecho entrega de las copias al concejal.

En el examen concreto de los supuestos en que deben los Tribunales decidir sobre las limitaciones o restricciones del derecho a la información de los concejales, dado el fundamento constitucional del mismo, han entendido que *“corresponde al Ayuntamiento la carga de procurarse una prueba fehaciente e indubitada -por escrito- de los accesos efectivos a la información y documentación que el concejal interese en el ejercicio de sus funciones”* (STSJ de Castilla y León de 13 y 16 de noviembre de 2017), *“recayendo sobre el Ayuntamiento el deber de proporcionar el acceso a la información solicitada, según se ha razonado, pues las solicitudes se entienden estimadas por silencio, es a este al que compete justificar cumplidamente (si se afirma de contrario la falta de cumplimiento) que ha observado debidamente el deber que recaía sobre el mismo, pues no cabe duda que debe documentar tal efectivo cumplimiento, siendo que, además, en el plano procesal, y en cualquier caso, cuenta la Administración con una facilidad probatoria de la que carece, por motivos evidentes, el actor. Es por todo ello que el resultado material de la valoración de la prueba, admitiendo la falta de acreditación que de uno y otro lado concurre, no puede conducir a presumir la existencia de cumplimiento por parte del Ayuntamiento del deber que le correspondía, sino, al contrario, debe conducir a no considerar acreditado dicho debido cumplimiento y, siendo así, debe considerarse vulnerado el derecho a la participación que constituía el fundamento de la acción ejercitada”* (STSJ de Castilla La Mancha de 13 de noviembre de 2017).

Siguiendo este mismo razonamiento, al no haber acreditado el Ayuntamiento que el derecho del concejal haya obtenido satisfacción en el caso concreto, se ha considerado preciso darle traslado de las consideraciones que se exponen a



continuación.

El derecho de acceso a la información de los concejales se reconoce en el **artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL) y en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre (artículos 14, 15 y 16).**

En la fecha de presentación de las solicitudes, no había entrado en vigor la Ley 7/2018, de 14 diciembre, de Titulares de Alcaldías y Presidencias de Diputación, el Estatuto de los miembros de las entidades locales y la información en los Plenos, norma autonómica que desarrolla el derecho a la información ya regulado en la LBRL y que será aplicable desde la constitución de las entidades locales posterior a las elecciones locales (disposición final segunda).

El artículo 77 de la LBRL establece que todos los miembros de las Corporaciones locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función. La solicitud de ejercicio del derecho habrá de ser **resuelta motivadamente en los cinco días naturales siguientes** a aquél en que se hubiese presentado.

La forma correcta de proceder incluye la resolución de todas las solicitudes, cumpliendo de ese modo la obligación de dictar resolución expresa y notificarla en el plazo fijado por la norma, obligación que impone el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La LBRL establece un plazo de cinco días naturales desde que se presenta la solicitud para resolverla. La petición de acceso a las informaciones se entenderá **concedida por silencio administrativo** en caso de que el Presidente no dicte resolución o acuerdo denegatorio en el término de **cinco días naturales** a contar desde la fecha de solicitud (artículo 14.2 ROF).

La obligación de resolver expresamente subsiste mientras no se haya dictado expresamente la decisión, aunque la resolución expresa posterior a la producción del acto solo puede ser confirmatoria del mismo en los casos de estimación por silencio



administrativo (artículo 24.3 Ley 39/2015).

Las manifestaciones que realiza en su informe no permiten tener por acreditado que la Alcaldía resolviera las peticiones, por lo que a continuación se examinarán los efectos que se derivan de la falta de respuesta de ambas peticiones.

El concejal pretendía obtener con la presentación de la primera solicitud un informe de Secretaría sobre la conformidad de las viviendas construidas en los últimos diez años al proyecto de obra que había servido de base a la concesión de la licencia, la segunda petición limita la emisión del informe a las últimas diez viviendas construidas en el municipio, añadiendo la entrega de una copia de las licencias de primera ocupación, lo que conduce a examinar por separado la solicitud de emisión de informes y la relativa a la entrega de copias.

a) Sobre la solicitud de emisión de informes.

Hemos de partir de considerar que el derecho que examinamos no alcanza a exigir la elaboración de informes u otros documentos al Presidente o al Secretario, sino que es un derecho a examinar un documento preexistente; sin perjuicio de lo cual, el Alcalde puede autorizar estas peticiones de forma expresa y, la ausencia de resolución, puede determinar que se adquiriera de forma presunta el derecho a que el informe sea emitido.

A estos efectos el Tribunal Supremo declara en la Sentencia de 20 de junio de 2003: *“no es menos cierto que esa misma configuración legal es la que establece que si en cinco días no se responde a lo solicitado, habrá que entender estimada la solicitud. De forma que es la propia configuración legal del derecho constitucional la que determina, en primer lugar, los documentos a que hay derecho a acceder (los que obren en poder de la Corporación y no nuevos informes) pero también la que determina, secundariamente, cuales hay derecho a obtener por concesión tácita o expresa de los mismos por parte de la autoridad competente para concederlos o denegarlos. Es decir, al margen de lo que en principio haya derecho a exigir, la Sala entiende que también forma parte del derecho de información insito en el de participación política el derecho a la entrega de los documentos cuya entrega se ha concedido por la autoridad competente para ello (en este caso, el Alcalde, por silencio). Lo cual lleva, en el*



caso de autos, a la conclusión de que, concedido como fue, por silencio, el derecho y autorización a la obtención de los informes solicitados, forma parte del ejercicio de su participación política e información el derecho a que sean efectivamente entregados (previa elaboración previa, de ser preciso) tales informes. Lo cual impone la estimación íntegra del recurso contencioso-administrativo planteado”. Esta línea se recoge por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en la Sentencia de 29 de septiembre de 2014.

También el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en la Sentencia de 14 de mayo de 2019 aplica ese criterio jurisprudencial al resolver el recurso de apelación contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo Nº 2 de Salamanca, que había desestimado el recurso tramitado por el procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales presentado por un concejal contra el Ayuntamiento de Salamanca.

El supuesto guarda similitud con el que ahora examinamos pues según los antecedentes de la Sentencia el concejal había solicitado los *“datos sobre el número y situación de las viviendas que hubieran obtenido licencia urbanística, cuyo plazo de ejecución de obra esté finalizado y no se haya solicitado y obtenido licencia de primera utilización, haciendo constar el número de viviendas que se encuentran en dicha situación, para licencias de obra concedidas en los últimos diez años, detallando su emplazamiento”*.

La Sentencia de instancia consideró que la vulneración del derecho fundamental no se había producido en este caso, pues el Ayuntamiento había remitido por correo electrónico, cuatro meses después de presentada la solicitud, un listado de viviendas construidas desde el año 2010, con las indicaciones solicitadas.

El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León revoca en parte ese pronunciamiento al estimar parcialmente el recurso de apelación, declarando que había existido una vulneración del derecho fundamental del recurrente a la participación política garantizado en el artículo 23 de la CE, en cuanto la solicitud se había estimado por silencio y después no se había entregado al concejal toda la información correspondiente a los diez años solicitados (faltaba la referida a un periodo, comprendido entre el 22 de septiembre de 2007 y el 31 de diciembre de



2009) y condena al Ayuntamiento a que proceda a entregar dicha documentación al recurrente a la mayor brevedad posible.

La estimación parcial obedece a no haber admitido cuestiones nuevas que el recurrente no había planteado en la instancia, sin embargo al estudiar el motivo concerniente al error en la valoración de la prueba en relación con la disponibilidad de la información y la suficiencia de la información facilitada, el Tribunal entendió que no tenía justificación legal que se hubiera omitido parte de la información solicitada, como pretendía el Ayuntamiento, alegando que solo desde el año 2010 se disponía de la gestión informatizada de los expedientes y que *“en los expedientes anteriores no puede procesarse tal información sin una reelaboración manual, expediente a expediente”*.

Interesa destacar que el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León entiende que *“a la solicitud presentada siguió una estimación por silencio, de forma que hubo una autorización a obtener la información solicitada, a la que sin embargo no se ha dado total cumplimiento. Sentado lo anterior, resulta que como ya se ha expuesto el derecho a que se refiere el artículo 77 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y 14 a 16 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, forma parte del derecho constitucional de participación recogido en el artículo 23.1 de la Constitución Española, y constituye la configuración legal de dicho derecho, que, precisamente, según ha declarado el Tribunal Constitucional, es un derecho de tal naturaleza, es decir, de los precisados de configuración legal. Pues bien, en tal configuración es cierto que como dice el Ayuntamiento se incluye la facultad de la consulta de documentos e informaciones que obren en poder del Ayuntamiento, pero no el derecho a la elaboración indiscriminada de nuevos informes. Ahora bien, no es menos cierto que esa misma configuración legal es la que establece que si en cinco días no se responde a lo solicitado habrá que entender estimada la solicitud. De forma que es la propia configuración legal del derecho constitucional la que determina, en primer lugar, los documentos a que hay derecho a acceder (los que obren en poder de la Corporación y no nuevos informes) pero también la que determina, secundariamente, cuáles hay derecho a obtener por concesión tácita o expresa de los mismos por parte de la autoridad*



competente para concederlos o denegarlos. Es decir, al margen de lo que en principio haya derecho a exigir, la Sala entiende que también forma parte del derecho de información insito en el de participación política el derecho a la entrega de los documentos cuya entrega se ha concedido por la autoridad competente para ello (en este caso, el Alcalde, por silencio). Lo cual lleva, en el caso de autos, a la conclusión de que, concedido como fue, por silencio, el derecho y autorización a la obtención de los informes solicitados, forma parte del ejercicio de su participación política e información el derecho a que sean efectivamente entregados (previa elaboración previa) tales informes (S del TS de 20/6/2003). Lo cual impone la estimación del recurso de apelación en cuanto a la pretensión de que se declare que ha existido una vulneración del derecho fundamental del recurrente a la participación política garantizado en el art. 23 de la CE , en cuanto no se ha entregado la información solicitada en fecha de 22 de septiembre de 2017, referida al periodo comprendido entre el 22 de septiembre de 2007 y el 31 de diciembre de 2009”.

Del mismo modo en el caso examinado en esta reclamación, la falta de constancia de la resolución de la Alcaldía en los cinco días naturales posteriores a la interposición de las solicitudes que el edil formuló para que fueran emitidos por la Secretaría informes detallados -sobre las obras de construcción de viviendas realizadas en los últimos diez años, si se ajustaron al proyecto técnico conforme al cual se concedió la licencia de obras, y sobre las diez últimas que obtuvieron licencia de primera ocupación-, lleva a considerar que fueron estimadas por efecto del silencio positivo, sin que por el momento se haya probado la efectiva entrega al concejal de tales informes, por lo que deberá esa Alcaldía ordenar que se emitan y se comuniquen al solicitante.

b) Sobre la solicitud de copias de documentos.

Según una jurisprudencia consolidada, debe establecerse una distinción entre el acceso a la información y la obtención de copias, teniendo en cuenta que el artículo 77 de la LBRL reconoce el derecho a la información como un derecho a visualizar la documentación, pero no el de obtener copias de los documentos examinados con la misma amplitud.

El derecho reconocido en dicho precepto es un derecho de acceso a la



documentación obrante en los archivos de la entidad local, por lo que, en principio, se conforma con la exhibición del documento o expediente, y no incluye la entrega de copias. La jurisprudencia ha declarado que el artículo 23.1 y 2 de la Constitución Española no ampara automática y necesariamente el derecho de todo concejal a obtener fotocopias de todos los expedientes administrativos. Pero de ello no cabe deducir que pueda establecerse una prohibición general a los concejales para solicitar copias de documentos, ni cabe con carácter general impedir su obtención.

El **derecho a obtener copias** se establece en el artículo 16 del ROF que lo limita a los casos de acceso directo del artículo 15 del ROF y a aquellos en que sea expresamente autorizado por el Presidente¹.

Tratándose de los supuestos de acceso directo a la documentación municipal, no precisan los concejales formular su solicitud por escrito para que se autorice la consulta, la mera personación en la oficina basta para que el personal encargado de los servicios administrativos deba permitir su consulta y entregarles las copias que soliciten (siempre que estén individualizadas).

Tampoco cabe exigir que la petición de copia se limite a los casos de acceso directo, lo que implicaría desechar de plano cualquier petición de copia que los concejales pudieran considerar necesaria, otra cosa es que su entrega pueda o no ser autorizada por el Presidente, pero **la denegación ha de ser siempre motivada**. No cabe considerar presuntamente estimadas las solicitudes de entrega de copia, sin perjuicio de que deban ser resueltas.

Abundando en la jurisprudencia sobre la entrega de copias a concejales, y en un afán de clarificar y delimitar al máximo el criterio que debe seguirse, han de tenerse en cuenta las puntualizaciones que recoge la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de marzo de 2006 dictada en un procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales, reiteradas en la posterior de 28 de enero de 2008:

- a) El núcleo básico del derecho fundamental de participación política

¹ De forma similar se regula el derecho a la obtención de copias en el artículo 12 de La Ley 7/2018, de 14 de diciembre, por la que se regula la Conferencia de Titulares de Alcaldías y Presidencias de Diputación, el Estatuto de los miembros de las entidades locales y la información en los Plenos.



inherente al cargo de concejal se satisface con el derecho a la información y no comprende un derecho a obtener copias de la documentación existente en la Corporación Local.

b) Ese derecho a obtener copias deriva de la normativa de régimen local antes mencionada y no es incondicionado, pero su indebida denegación, cuando es procedente, sí incide en el derecho fundamental de participación política.

c) Las condiciones para reclamar ese derecho de obtención de copia son diferentes según el título normativo que sea invocado: cuando se ejercite al amparo de los apartados a) y b) del artículo 15 del ROF, habrá de precisarse el asunto en relación al cual se piden las copias; y cuando lo sea según el apartado c) de ese mismo precepto reglamentario, deberá cumplirse con la exigencia de individualización documental.

d) Cumpliéndose con esas condiciones, no podrá exigirse al interesado que justifique adicionalmente la utilidad o conveniencia de las copias solicitadas para el desempeño de la función de control político que corresponde al cargo de concejal.

e) Recae sobre el destinatario de la solicitud de copia la carga de justificar y motivar su denegación.

Como ya hemos dicho, de acuerdo con lo establecido en el artículo 23.1 CE, el derecho a la información de los concejales, como representantes de los ciudadanos, es un derecho fundamental que exige su participación y conocimiento de cuantos datos puedan afectar al ejercicio de sus funciones de representación, que viene desarrollado para los asuntos públicos.

Efectivamente no consta en modo alguno que se entregara al concejal la copia de las licencias de primera ocupación de las últimas diez viviendas construidas, tratándose de documentos perfectamente individualizados, ni siquiera que se pusieran a su disposición a los efectos de tomar conocimiento de ellas, ni se ha motivado la denegación de la solicitud, pues ni siquiera se ha resuelto.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común consideramos oportuno formular la siguiente



Resolución:

- Debe esa Presidencia dictar resolución expresa estimatoria de las solicitudes formuladas por el concejal confirmando la obtención de forma presunta del derecho a que se emitan los informes que solicitó con fecha 19/03/2018, debiendo ser notificados al solicitante a la mayor brevedad.
- Debe resolver expresamente la solicitud formulada por el concejal en la misma fecha autorizando la entrega al mismo concejal de una copia de las licencias de primera ocupación concedidas a las diez últimas viviendas construidas en el municipio.
- Debe, en el futuro, proceder esa Alcaldía a emitir una resolución formal expresa frente a todas las solicitudes que presenten los concejales pertenecientes a esa Corporación en ejercicio del derecho a la información en el plazo de cinco días naturales desde su recepción.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Tomás Quintana López