



León, 12 de agosto de 2019

**Excmo. Ayuntamiento de Burgos**  
**Ilmo. Sr. Alcalde**  
**Plaza Mayor, 1**  
**09006 - BURGOS**

**Asunto: Acceso de concejal a información y documentación municipal. /  
Resolución.**

Ilmo. Sr.:

Nos dirigimos a V.I. con relación al expediente que se tramita en esta Institución con el número **20180491**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

El expediente se inició a partir de un escrito que exponía las dificultades de un concejal para ejercitar su derecho de acceso a la información municipal, en concreto puestas de manifiesto con relación a dos solicitudes que no obtuvieron ninguna respuesta, presentadas en el Registro municipal en las fechas y sobre los asuntos siguientes:

- 1.- Presentada el día 14/06/2017 (nº 29223), dirigida a la Presidenta del Instituto Municipal de Cultura y Turismo, pidiendo un informe de asistencia de espectadores a los espectáculos programados desde ese IMC en todos los recintos escénicos durante el año 2016.
- 2.- Presentada el 28/09/2017 (nº 94212), dirigida a la Alcaldía, para que autorizara la puesta a su disposición del acta de la Comisión de Hacienda de 25/07/2017 y los expedientes completos que formaban parte del punto del orden del día referido a la aprobación de pagos con reconocimiento extrajudicial de créditos y el acceso a los expedientes de fiscalización de los presupuestos de los ejercicios 2012, 2013, 2014 y 2015.

Admitida a trámite la queja, esta Procuraduría del Común solicitó del Ayuntamiento la remisión de información sobre la cuestión planteada.

La información enviada por el Gerente del Instituto Municipal de Cultura acreditaba la entrega al concejal con fecha 06/06/2018 de la información pedida en la primera de las solicitudes. Ninguna información se facilitó por el Ayuntamiento con



relación a la segunda, presentada por el edil el 28/09/2017 (nº 94212).

Para poder llegar a una decisión en cuanto al fondo del expediente, se consideró preciso pedir al Ayuntamiento que concretara los aspectos referidos a esta concreta solicitud, sobre la que se había guardado silencio:

- *“Informe sobre la respuesta formal emitida frente a esta petición, aportando una copia de la respuesta.*
- *En caso de no haber emitido la respuesta formal a este escrito, deberá justificar su omisión.*
- *De haber llevado a cabo el concejal en la práctica el examen de los documentos solicitados o de haberle hecho entrega de alguno de ellos, deberá aportar una copia del recibo que acredite su exhibición o su entrega”.*

Después de varios requerimientos de información no se ha podido obtener hasta la fecha la información adicional solicitada; por su parte manifestaba el reclamante que la documentación no había sido puesta a disposición del concejal en ningún momento, todo lo cual conduce a formular esta resolución.

La solicitud que el edil había formulado tenía su fundamento en el ejercicio del derecho de los concejales al acceso a la información municipal, derecho que tiene su engarce constitucional en el derecho a la participación en los asuntos públicos (artículo 23 de la Constitución Española).

No cabe olvidar que el derecho fundamental reconocido en el artículo 23 CE es un derecho de configuración legal, correspondiendo a la ley ordenar los derechos y facultades que correspondan a los distintos cargos y funciones públicas. Tanto el Tribunal Supremo como el Tribunal Constitucional, han relacionado el acceso de los miembros de las Corporaciones locales a la información con lo dispuesto en el artículo 23 CE, tanto en su apartado primero, donde se trata el derecho a la participación política, como en el segundo, donde se proclama el derecho al ejercicio del cargo en condiciones de igualdad.

El Tribunal Supremo ha destacado que se trata de un derecho esencial para el funcionamiento democrático de dichas Corporaciones y para el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos. *“Una información adecuada es presupuesto ineludible para participar en las deliberaciones y votaciones del Pleno y de los*



*restantes órganos colegiados, para una correcta labor de control y fiscalización o para el ejercicio de las responsabilidades de gestión que, en su caso, ostente el Concejal quien, en fin, debe responder civil y penalmente por los actos y omisiones realizados en el ejercicio de su cargo (artículo 78 LRBRL). Por eso la jurisprudencia de esta Sala ha examinado siempre con rigor los supuestos de limitación o restricción de este derecho”. (Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de junio de 2016, que reproduce la anterior de 9 de diciembre de 1995).*

No está de mas recordar que la condición formal de concejal no adscrito no podía afectar al ejercicio de los derechos de los que era titular como miembro electo de la Corporación y que formaban parte del núcleo esencial de la función representativa que constitucionalmente corresponde a los representantes políticos protegidos por el artículo 23 (CE). Resulta procedente en este punto la cita del Tribunal Constitucional 9/2012, de 18 de enero, en la que se plantea el Tribunal “*qué derechos o facultades atribuidos al representante político se integran en el núcleo de su función representativa*” y responde que “*en este sentido, la STC 169/2009, de 9 de julio (FJ 3), establece un criterio que, predicado de los miembros de las corporaciones provinciales, puede, sin duda, ser trasladado a las funciones de representación que son propias de un concejal. Así, señalamos en la citada Sentencia que entre las funciones que pertenecen al núcleo inherente a la función representativa que constitucionalmente corresponde a los miembros de una corporación provincial se encuentran la de participar en la actividad de control del gobierno provincial, la de participar en las deliberaciones del pleno de la corporación, la de votar en los asuntos sometidos a votación en este órgano, así como el derecho a obtener la información necesaria para poder ejercer las anteriores”.*

En el examen concreto de los supuestos en que deben los Tribunales decidir sobre las limitaciones o restricciones de este derecho, 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 éste 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).*

El análisis de la cuestión planteada ante esta Procuraduría forzosamente ha de partir del reconocimiento del derecho a la información de los concejales en el artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL), en el Reglamento Orgánico Municipal del Ayuntamiento de Burgos (ROM) aprobado el 19/10/2012, [publicado en el BOP (Nº 213, de 12/11/2012)] y, en lo no previsto, en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre (artículos 14, 15 y 16).

En la fecha de presentación de la solicitud, 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, aplicable desde la constitución de las entidades locales posterior a las elecciones locales (disposición final segunda).

El derecho a la información de los concejales se reconoce con carácter básico en el artículo 77 de la LBRL en los términos siguientes:

*“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 recogido en el párrafo anterior habrá de ser resuelta motivadamente en los cinco días naturales siguientes a aquél en que se hubiese presentado”.*

En desarrollo de este precepto, reconoce el ROM el derecho general a la información de todos los concejales en el artículo 95:

*1. Los Concejales tienen derecho a obtener del Alcalde el acceso a todos los antecedentes, datos e informaciones que, obrando en las dependencias municipales, resulten precisos para el desarrollo de su función. La petición de acceso a las informaciones se entenderá concedida por silencio administrativo en caso de que el Alcalde no adopte resolución denegatoria en el término de cuatro días, a contar desde la fecha de solicitud.*

*(...)*

*4. En todo caso la denegación del acceso a la documentación habrá de hacerse a través de resolución motivada.*

La forma correcta de proceder es la resolución de todas las peticiones que formulen los concejales, pues la Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los casos y a 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.

Como puede comprobar la LBRL establece un plazo de cinco días naturales desde que se presenta la solicitud para resolverla, mientras que el ROM establece un plazo de cuatro días, sin especificar si son naturales o hábiles, sin embargo habrá que entender que se trata de días naturales.

Pues bien, aunque ese Ayuntamiento tenga aprobado un reglamento orgánico propio y sus preceptos prevalezcan sobre los del ROF, esos preceptos han de interpretarse de acuerdo con las normas de rango superior, sin que pueda ampliar el plazo para resolver fijado en un precepto legal, además, de carácter básico.

Por un lado, las normas generales sobre el cómputo de plazos establecidas en la Ley 39/2015 (artículo 30.2) -cuando los plazos se señalen por días, se entiende que son hábiles, excluyéndose del cómputo los sábados, los domingos y los declarados



festivos-, tienen su excepción en el establecimiento de otro cómputo por ley, en este caso la LBRL establece que se trata de días naturales<sup>1</sup>. Por otro, no cabe otra interpretación, pues el plazo para resolver y, por tanto para considerar estimada presuntamente la solicitud se ampliaría, sobrepasando el límite legal siempre que dos o más de los cuatro días siguientes a la petición fueran inhábiles. Precisamente esto ocurría con la solicitud formulada el día 28/09/2017 (jueves) que debió entenderse estimada a partir del martes 03/10/2017 una vez transcurridos los cuatro días naturales siguientes sin haber emitido una resolución denegatoria, (no a partir del jueves 05/10/2017, seis días naturales después). A partir de ese momento pudo el concejal acudir personalmente a consultar los documentos, siendo obligación de los servicios administrativos ponerlos a su disposición.

En cuanto a los motivos que pueden fundamentar la denegación de las solicitudes, sin perjuicio de la aplicabilidad de leyes materiales que habría que examinar en cada caso, ha de tener presente que el límite general del derecho de acceso que se analiza está determinado por la vinculación de la documentación al desarrollo de las funciones de los concejales, entre las que destacan las relativas al control y fiscalización de los órganos de gobierno. En ningún caso, los concejales, como representantes de los ciudadanos democráticamente elegidos, pueden entenderse situados en peor condición para acceder a la información municipal que los propios ciudadanos; esta regla debe proyectarse sobre cualquier interpretación de las reglas establecidas en la LRBRL, en el ROM o en el ROF.

Desde esta óptica, la regla general ha de ser siempre favorable a permitir al concejal ejercitar su derecho. El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León ha recordado en las Sentencias de 17 de abril de 2018 y 21 de junio de 2018 que *«en caso de duda, la decisión municipal debe ser siempre la de proporcionar un franco acceso a toda la documentación que obre en el consistorio, salvo supuestos excepcionales. Ni siquiera si la oposición realiza una "batería de solicitudes sucesivas" cabe denegar el acceso. El hecho de que no sea interesado en un*

---

<sup>1</sup> En el mismo sentido que la LBRL, 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, dispone: *“La petición de acceso a la información se entenderá concedida por silencio administrativo en el caso de que la Alcaldía o Presidencia, o la Junta de Gobierno, no dicten resolución o acuerdo denegatorio en el término de cinco días naturales a contar desde la fecha de la solicitud”*.



*procedimiento administrativo no impide tomar conocimiento del mismo a un miembro de la Corporación municipal. Cabe preguntarse la situación pasiva; ¿en qué perjudica al alcalde y al equipo de gobierno que la oposición tenga acceso a determinados expedientes?; desde luego, no ha sido objeto de sugerencia ninguna circunstancia obstativa. Y finalmente, la afirmación de que tal acceso supone una carga adicional a los funcionarios no sólo debe ser acreditada, sino que perfectamente puede ser solventada permitiendo el acceso a los expedientes sin obtención de copias, por ejemplo».*

En consecuencia, siguiendo estos mismos criterios, no cabe sino insistir en que el Ayuntamiento está obligado a proporcionar a los concejales toda la información que estos le requieran en ejercicio de sus funciones y que le corresponde justificar que ha sido respetuoso con ese deber, todo lo cual no ha sucedido en este caso.

La solicitud a la que se ha hecho referencia al comienzo de este escrito en la que el concejal pedía acceso a documentos o expedientes no fue resuelta en los cuatro días naturales siguientes a haberse presentado, por lo que el edil obtuvo la autorización presunta para llevar a cabo la consulta.

Aunque esta Procuraduría conoce que V.I. no ocupaba el cargo de Alcalde cuando la petición fue presentada, y que el concejal solicitante no forma parte de la nueva Corporación, no puede dejar de señalar que su derecho no fue respetado -al menos no se ha acreditado que así fuera siendo carga de la Corporación probar este extremo-, pues de otro modo y a aunque la finalidad de la consulta se haya frustrado, quedaría sin resolver la situación que la persona que formuló la reclamación planteaba sobre la restricción de un derecho de alcance constitucional cuya titularidad correspondía a un corporativo y por tanto a los ciudadanos que representaba.

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**:

**- Constituye una infracción al derecho de participación política impedir a un concejal el ejercicio del derecho a la información sin que, en el caso concreto, se haya probado que su petición de acceso a documentación**



**formulada con fecha 28/09/2017 (nº 94212) fue debidamente atendida.**

**- Debe valorar la procedencia de emitir una resolución expresa confirmatoria de la autorización obtenida en su día por efecto del silencio positivo.**

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 su fundamentación 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