

Resolución 1079/2021, de 3 de diciembre¹

Número de expediente de la Reclamación: 1006/2021

Administración reclamada: Ayuntamiento de Vilanova del Vallès

Información reclamada: Acceso de los electos que no son miembros a expedientes de la Junta de Gobierno Local.

Sentido de la resolución: Estimación

Resumen: La finalidad del apartado 4 es diferente. No define obligaciones de los servicios municipales, sino obligaciones en general, que se pueden interpretar perfectamente como obligaciones de la Alcaldía (o del órgano o servicio al cual son atribuidas por la organización municipal), que naturalmente se corresponden con los derechos correlativos de “todos los miembros de la corporación”. Y estas obligaciones son las de proporcionar de oficio una determinada información, en un momento dado, concretamente: la información relativa a “la documentación íntegra de todos los asuntos incluidos en el orden del día de las sesiones de los órganos colegiados” y el momento en lo que se tiene que proporcionar es lo que garantice que tienen esta información a su disposición “desde el mismo momento de la convocatoria”. El mandato de este precepto es inequívoco: las autoridades municipales tienen la obligación de garantizar a todos los miembros de la corporación, todos, que tendrán a su disposición la documentación íntegra de todos los asuntos incluidos en el orden del día de los órganos colegiados, sean miembros o no, desde el mismo momento de la convocatoria. Interpretar este mandato en el sentido de entender que sólo se refiere a los miembros del grupo colegiado en cuestión es radicalmente contrario a su literalidad, limita sin ningún tipo de base legal el derecho de los electos que no son miembros del órgano colegiado concernido y, además, infringe la finalidad última del precepto. Y es que el artículo 164.4 TRLMRLC tiene una razón de ser o finalidad básica, que no es otra que la de garantizar que todos los miembros del Ayuntamiento tendrán la misma oportunidad de conocer a fondo las decisiones de todos los órganos colegiados del Ayuntamiento, imprescindible para el cual los que son miembros de la oposición tengan una oportunidad real de controlar las actuaciones de estos órganos, con independencia de que sean o no sean miembros, es decir, para hacer posible el ejercicio efectivo de su derecho de participación política en el ámbito municipal. Este precepto, además, tiene otra virtualidad: garantizar el mismo alcance del derecho de acceso a la información relativa al funcionamiento de los órganos colegiados a todos los miembros del Ayuntamiento. Dicho de otra manera: si los miembros del órgano colegiado tienen derecho a unos determinados documentos por el hecho de ser relativos a los puntos del orden del día del órgano en cuestión, a pesar de puedan concurrir datos más o menos protegidos, el legislador considera que el resto de miembros del Ayuntamiento tienen exactamente el mismo derecho, cosa que tiene todo el sentido, porque sólo de esta manera la oposición puede ejercer sus funciones de control proyectadas en el funcionamiento de los órganos colegiados si es efectivo un elemental principio de igualdad “de armas”, es decir, pudiendo acceder a la misma información. Este es el sentido que hay que dar a la primera frase del precepto: “lo que disponen los apartados anteriores se entiende sin perjuicio de ...”, ya que una de las cosas que disponen los preceptos anteriores son precisamente los límites aplicables al derecho de acceso a la información municipal ejercido por la vía de solicitarla a la Alcaldía (apartados 1 y 3 del artículo 164 TRLMRLC), y si el gobierno municipal considera que los miembros de un órgano

¹ El texto original de ésta resolución, redactado por el ponente, se ha escrito en catalán.



colegiado tienen que conocer documentación afectada por límites legales, el mismo trato tienen derecho a recibir el resto de miembros del Ayuntamiento. Las consideraciones que se acaban de hacer llevan también a otra conclusión: el acceso de los miembros del Ayuntamiento que no son miembros de un órgano colegiado a la documentación relativa a las convocatorias del órgano en cuestión no requiere ningún tipo de ponderación o valoración previa de su derecho y de los límites concurrentes. Si procede, esta ponderación se deberá hacer en el momento de preparar la convocatoria y la documentación íntegra correspondiente, pero si los miembros del órgano colegiado tienen derecho, el resto de miembros del Ayuntamiento, por disposición legal expresa, también. Si estas limitaciones de acceso se aplican también a los miembros de la Junta de Gobierno Local, entonces al concejal reclamante no tendría más remedio que aceptarlas, pero si los miembros de la Junta disfrutan de acceso telemático y autónomo (aunque limitado en el tiempo) a la documentación solicitada, el resto de miembros del Ayuntamiento tienen derecho a acceder de la misma forma, ya que el artículo 164.4 garantiza en unos y otros el acceso con el mismo alcance y, sobre esta base legal única, imponer a los miembros del Ayuntamiento que no lo son de la Junta de Gobierno Local una forma más limitativa y restrictiva de acceso que la garantizada en los que son miembros es una discriminación injustificada en el ejercicio de sus derechos.

Palabras clave: Ayuntamientos. Electos locales. Órganos colegiados. Convocatoria. Acceso telemático y autónomo. Igualdad y no discriminación.

Ponente: Josep Mir Bagó

Antecedentes

1. El 9 de noviembre de 2021 entra en la GAIP la Reclamación 1006/2021, presentada por un concejal contra el Ayuntamiento de Vilanova del Vallès, en relación con la solicitud indicada al antecedente siguiente. La persona reclamante no solicita el procedimiento de mediación previsto en el artículo 42 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG) y regulado por los artículos 36 a 41 del Reglamento de la GAIP, aprobado por Decreto 111/2017, de 18 de julio (RGAIP).
2. El 3 de noviembre de 2021 el concejal reclamante presenta la siguiente solicitud a la Alcaldesa de Vilanova del Vallès: "Primero. - Habiéndose publicado (hoy 3 de noviembre) el Decreto de Alcaldía 2021-525, en que se convoca la JGL para el día 8 de noviembre, y figura el orden del día. Segundo. - Que el artículo 164.4 de la LMRLC obliga a los ayuntamientos a facilitar a todos los concejales y concejalas la documentación íntegra de todos los asuntos incluidos al orden del día de las sesiones de los órganos colegiados, con independencia de que sean miembros o no, desde el mismo momento de la convocatoria. Tercero. - Que esta petición viene reforzada en los artículos 39 y 76 del Reglamento orgánico Municipal de Vilanova del Vallès, como también del dictamen de la GAIP (7/2019), solicitado por este grupo municipal. Atendiendo los fundamentos jurídicos del dictamen 7/2019 y concretamente el segundo (Sobre acceso a los expedientes de la JGL) Cuarto. - Solicito acceso telemático y autónomo a la integridad de los expedientes de la JGL que se celebrará el próximo día 8 de noviembre; y que este acceso sea temporal



hasta una vez se haya celebrado la Junta de Gobierno Local. Quinto. - Que según la LMRLC y el ROM, tengo derecho a acceder telemáticamente a la documentación y todos los expedientes que forman parte de los asuntos incluidos el orden del día de las Juntas de Gobierno Local, desde el momento de su convocatoria. Sin que ni tan sólo los tenga que solicitar. Sexto. - Por todo eso solicito que tenga por presentado, de resolver y dar acceso telemático a este concejal con la igualdad de condiciones que los concejales en gobierno, o bien facilitarle copia de los mismos. Por ejemplo, podría utilizar la misma fórmula por la cual nos da acceso a los puntos del orden del día de los plenos municipales. Por todo el expuesto, Primero, que dé el orden a los servicios municipales a fin de que se facilite este acceso sin tener que solicitarlo en cada una de las convocatorias de JGL; es más, solicito que cuando se haga la convocatoria, se me haga llegar una copia de la misma y se dé acceso directo a los expedientes mencionados, de una forma temporal. Segundo, que como adelanto al punto cuarto de la exposición, solicito acceso directo y autónomo y de forma temporal a los expedientes de los puntos del orden del día de la JGL del 8 de noviembre. Antes de la celebración de la misma”.

3. El 9 de noviembre de 2021 la Alcaldesa de Vilanova del Vallès contesta la solicitud anterior en los términos siguientes: “En relación a vuestro escrito del pasado 3.11.2021, reg. entrada 735 en que pedís acceso a las Juntas de Gobierno Local desde el momento de su convocatoria, atendiendo a lo que se establece en los artículos 39 y 76 del Reglamento de Organización Municipal así como al dictamen de la GAIP 7/2019, tengo a bien comunicaros el siguiente: Con respecto al artículo 39 del ROM, este hace referencia al objeto de las Comisiones Informativas y nada tiene que ver con el acceso a las Juntas de Gobierno Local: “Artículo 39.- Objeto de las Comisiones informativas Bajo la denominación de comisiones informativas se constituirán, para las áreas que apruebe el Pleno Organizativo, unos órganos que tendrán por objeto el estudio, informe o consulta de todos los asuntos que tengan que ser sometidos a la decisión del Pleno, así como el seguimiento de la gestión del/de la Alcalde/sa, la Junta de Gobierno Local y los/las concejales/as que ostenten delegaciones. "En cuanto al artículo 76 del ROM, hace referencia al derecho general de información y en concreto el punto 1 es una copia del artículo 164.1 del Texto Refundido de la Ley municipal y de Régimen Local de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril. Esta información se facilitará de forma directa cuando se trate de asuntos incluidos en el orden del día de las sesiones de los órganos colegiados de los cuales son miembro (art. 164.2.b) del TRLMRLC), y en los otros casos habrá que solicitarlo por escrito. Como podéis comprobar, este artículo no menciona derechos concretos: “Artículo 76.- Derecho general de información 1.- Todos los miembros de las Corporaciones locales tienen derecho a obtener del/de la Alcalde/sa, o de la Junta de Gobierno Local, todos los antecedentes, los datos o las informaciones que son



necesarios para el desarrollo de su función. 2.- Correspondientemente, es obligación de los órganos de gobierno municipal facilitar a los Concejales/as la información mencionada en el apartado anterior, respondiendo de este deber ante el Pleno Municipal, sin perjuicio de la capacidad de sancionar del/de la Alcalde/sa. Con respecto al Dictamen de la GAIP al que hacéis referencia, en fecha 17.12.2019, reg. entrada 6447 la portavoz de vuestro grupo ya lo aportó y se le respondió en fecha 18.12.2019 que aquel informe no creaba efectos jurídicos por sí solo, al revés que las resoluciones que sí tienen efectos jurídicos y son de obligado cumplimiento. Asimismo, en fecha 15.1.2020, reg. entrada 294, Usted mismo pidió el acceso directo y autónomo a los expedientes de la Junta de Gobierno Local desde el momento de su convocatoria, y se le respondió en fecha 22.1.2020 adjuntándole el informe del Secretario del cual se desprendía que a acceso directo sólo tienen derecho los concejales que forman parte. Es más, el ROF, en su artículo 15 es muy claro al respecto de este asunto cuando dice que tendrán acceso a la información y documentación correspondiente a los asuntos que tengan que ser tratados por los órganos colegiados, aquellos concejales que formen parte, y esta será facilitada sin que los miembros de la corporación acrediten estar autorizados. En ningún caso se le niega el acceso a los expedientes que pide, si bien no puede tratarse igual en los expedientes de la Junta de Gobierno de la que no formáis parte, que el Pleno Municipal, órgano de lo que sí formáis parte y en lo que tenéis acceso desde el momento de su convocatoria. Por lo tanto, los expedientes que queráis revisar de la Junta de Gobierno Local será necesario que los solicitéis por escrito”.

4. La Reclamación presentada el 9 de noviembre de 2021 insiste en la solicitud.
5. El 12 de noviembre de 2021 la GAIP comunica la Reclamación al Ayuntamiento de Vilanova del Vallès requiere a que, dentro del plazo de quince días establecido por el artículo 33.4 RGAIP le envíe un informe sobre ella, así como copia del expediente de la solicitud de información de la que se deriva y, en general, de los antecedentes que puedan ser relevantes para resolver la Reclamación.
6. El 12 de noviembre de 2021 la GAIP admite provisionalmente la Reclamación, informa a la persona reclamante sobre los aspectos más relevantes de su tramitación y de la posición jurídica que ostenta en él como persona interesada, de conformidad con la legislación de procedimiento administrativo y la de transparencia y acceso a la información pública. Le pide especialmente que informe a la GAIP inmediatamente de las comunicaciones que reciba de la Administración reclamada relativas a la información pública solicitada, mientras dure la Reclamación.
7. El 23 de noviembre de 2021 la GAIP recibe el informe y copia del expediente de la solicitud de parte del Ayuntamiento de Vilanova del Vallès. El informe de la Secretaría

Municipal hace las siguientes consideraciones jurídicas: El artículo 164.2 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el cual se aprueba el texto refundido de la Ley Municipal y de régimen Local de Cataluña (TRLMRLC), dice de forma literal: “Los servicios de la corporación tienen que facilitar directamente información a los miembros de las corporaciones cuando: a) Ejercen funciones delegadas y la información se refiera a asuntos propios de su responsabilidad. b) Se trate de asuntos incluidos en el orden del día de las sesiones de cuyos órganos colegiados son miembros. c) Se trate del acceso a información o documentación de la corporación local que sea de libre acceso a los ciudadanos.” Por otra parte, el artículo 164.4 “Lo que disponen los apartados anteriores se entiende sin perjuicio de la obligación de facilitar a todos los miembros de la corporación la documentación íntegra de todos los asuntos incluidos en el orden del día de las sesiones de los órganos colegiados, desde el mismo momento de la convocatoria. Cuando se trate de un asunto incluido por declaración de urgencia, tendrá que distribuirse, como mínimo, la documentación indispensable para poder tener conocimiento de los aspectos esenciales de la cuestión sometida a debate.”. Como se puede observar, hay una contradicción evidente entre el artículo 164.2 y 164.4 del TRLMRLC, ya que mientras el 164.4 deja una brecha abierta a facilitar a todos los miembros de la corporación la documentación íntegra de todos los asuntos incluidos al orden del día de las sesiones de los órganos colegiados desde el mismo momento de la convocatoria, el artículo 164.2 hace una clara prelación de a quién y en qué condiciones se tiene que facilitar directamente información: a los miembros de la corporación que son miembros de los diferentes órganos colegiados. Por lo tanto, se dará directamente información a los miembros de la corporación cuando se trate de asuntos incluidos en el orden del día de las sesiones de cuyos órganos colegiados sean miembros. Sin embargo, no se puede olvidar el 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 (ROF), que es de perfecta aplicación a Cataluña y que en su artículo 15 dice: No obstante lo dispuesto en el número 1 del artículo anterior, los servicios administrativos locales estarán obligados a facilitar la información, sin necesidad de que el miembro de la Corporación acredite estar autorizado, en los siguientes casos: a) Cuando se trate del acceso de los miembros de la Corporación que ostenten delegaciones o responsabilidades de gestión, a la información propia de las mismas. b) Cuando se trate del acceso de cualquier miembro de la Corporación, a la información y documentación correspondiente a los asuntos que hayan de ser tratados por los órganos colegiados de que formen parte, así como a las resoluciones o acuerdos adoptados por cualquier órgano municipal. c) Cuando se trate del acceso de los miembros de la Corporación a la información o documentación de la entidad local que sean de libre acceso para los ciudadanos”. Este artículo, como se ve, es muy claro en este aspecto y no



da lugar a la interpretación, estableciendo que tendrán acceso a la información y documentación correspondiente a los asuntos que tengan que ser tratados por los órganos colegiados, aquellos concejales/as que formen parte y esta documentación será facilitada sin que los miembros de la Corporación acrediten estar autorizados. En ningún caso se ha negado el derecho de acceso a la información de todos aquellos concejales/as que no forman parte de la Junta de Gobierno Local, y tal como se puede comprobar a los antecedentes: Siempre se ha dirigido al Sr. XXX a coordinarse con Secretaría para poder acceder a los expedientes solicitados. Lo que se ha negado es su acceso directo desde el momento de la convocatoria, ya que al ser concejales que no forman parte de este órgano colegiado, no tienen este derecho. El Sr. XXX también menciona a sus peticiones los artículos 39 y 76 del reglamento orgánico municipal (ROM), que son del siguiente tenor literal: “Artículo 39.- Objeto de las Comisiones informativas Bajo la denominación de comisiones informativas se constituirán, para las áreas que apruebe el Pleno Organizativo, unos órganos que tendrán por objeto el estudio, informe o consulta de todos los asuntos que tengan que ser sometidos a la decisión del Pleno, así como el seguimiento de la gestión del Alcalde/sa, la Junta de Gobierno Local y los concejales/as que ostenten delegaciones. “Artículo 76.- Derecho general de información 1.- Todos los miembros de las Corporaciones locales tienen derecho a obtener del Alcalde/sa, o de la Junta de Gobierno Local, todos los antecedentes, los datos o las informaciones que son necesarios para el desarrollo de su función. 2.- Correspondientemente, es obligación de los órganos de gobierno municipal facilitar a los Concejales/as la información mencionada en el apartado anterior, respondiendo de este deber ante el Pleno Municipal, sin perjuicio de la capacidad de sancionar del Alcalde/sa. Con respecto al artículo 39 del ROM, este hace referencia al objeto de las Comisiones Informativas y nada tiene que ver con el acceso a las Juntas de Gobierno Local: En cuanto al artículo 76 del ROM, hace referencia al derecho general de información y en concreto el punto 1 es una copia del artículo 164.1 del Texto Refundido de la Ley municipal y de Régimen Local de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril. Esta información se facilitará de forma directa cuando se trate de asuntos incluidos en el orden del día de las sesiones de los órganos colegiados de los cuales son miembro (art. 164.2.b) del TRLMRLC), y en los otros casos habrá que solicitarlo por escrito. El Sr. XXX menciona también el dictamen de la GAIP 7/2019. En las conclusiones de este dictamen que tienen que ver directamente con estas reclamaciones se dice literalmente: “Primera: los miembros del Ayuntamiento que no forman parte de la Junta de Gobierno local tienen el derecho de acceso automático y directo a la documentación relativa al orden del día de las sesiones de este órgano a partir del momento de su convocatoria. Segunda: Todos los miembros del Pleno tienen derecho de acceso a la documentación relativa a los diversos puntos del orden del día, desde el

momento de la convocatoria de la sesión. Esta documentación tiene que incluir, como mínimo, el expediente íntegro de cada asunto y, en cualquier caso, todos los antecedentes en poder del Ayuntamiento que sirvan para fundamentar el debate y la votación, asegurando a los miembros de la oposición la posibilidad de participar en el debate en condiciones de igualdad de conocimientos sobre el asunto en cuestión con los miembros del gobierno municipal.” Tal como se detalla en la segunda conclusión, la documentación en la que tienen derecho los miembros del Pleno tiene que servir para fundamentar el debate y la votación y al mismo tiempo asegurar que todos los concejales pueden participar en el debate en condiciones de igualdad. Sin embargo, en las Juntas de Gobierno, los concejales que no forman parte, no participan en ningún debate ni votación, por que se entiende que no puede tratarse igual en los expedientes de la Junta de Gobierno y a los del Pleno Municipal, y que por lo tanto hay que estar a lo que recoge el artículo 164.2 del TRLMRLC y el artículo 15 del ROF. CONCLUSIÓN Corresponde a la Junta de Gobierno Local la asistencia al alcalde/sa en el ejercicio de sus atribuciones. Igualmente corresponde a la Junta de Gobierno Local ejercer las competencias que el/la alcalde/sa u otro órgano municipal les haya delegado, por lo tanto: Primero. cuando estas competencias hayan sido delegadas por el Pleno, resultará de aplicación la interpretación extensiva de acceso directo y automático a la documentación. Segundo. cuando las competencias ejercidas lo sean por delegación del alcalde/sa, el acceso esta información será previa petición”.

8. El 24 de noviembre de 2021 la GAIP traslada a la persona reclamante la documentación aportada por el Ayuntamiento.
9. El 24 de noviembre de 2021 la GAIP recibe las siguientes consideraciones del concejal reclamante: “hago acuse de recibo del documento “informe expediente 1006/2021” en que el Ayuntamiento hace una relación de antecedentes de peticiones que había realizado con anterioridad y que no son objeto de esta reclamación aunque se referían a acceder a la información íntegra de los asuntos incluidos a diferentes convocatorias de la Junta de Gobierno Local. Estas peticiones se hacían en el momento de la convocatoria de cada una de las JGL que se convocaban. Nunca se me ha dado acceso directo y autónomo, y se me emplazaba en una vídeo-conferencia con el señor Secretario; donde este me compartía pantalla de los documentos; pero por la magnitud y variedad de expedientes no podía dedicar el tiempo necesario y este no era autónomo. Debido a eso, se me ordenó ir de forma presencial, pero los horarios son imposibles por cuestiones laborales y familiares. Todos estos antecedentes que he comentado en líneas anteriores no son objeto de esta reclamación. A la información solicitada y que sí que es objeto de esta reclamación, he solicitado acceso telemático directo y autónomo de forma temporal, a la información íntegra



de la JGL del día 9 de noviembre. Como cuándo accedo cuando celebramos un pleno municipal, las comisiones informativas o las comisiones especiales de cuentas; de forma telemática, directa y autónoma de forma temporal. Lo pido de forma telemática porque por motivos laborales y familiares se hace difícil poder concretar un horario amplio para poder consultar presencialmente la documentación íntegra de la convocatoria. Sólo solicito que cuándo se convoque la JGL esta convocatoria se comunique (sin estar convocado) y se dé un acceso temporal (así lo hago constar a la instancia 735, motivo de esta reclamación. Reclamación en que la respuesta que dio a la Alcaldesa es que no tengo derecho de acceso directo y autónomo a la documentación íntegra de la JGL del día 9 de noviembre (en extensiva todas) y que siempre las tendré que solicitar vía instancia. La Alcaldesa dice en este escrito que se me ha notificado, que “en el caso de acceder tendrá que haber necesariamente una ponderación de los derechos e intereses en conflicto”. Es decir, que parece que este concejal tiene menos derecho (o es diferente) que un concejal en gobierno sin delegación de alguno de los asuntos incluidos en la JGL. Si este concejal tiene el mismo derecho que los miembros que forman parte de la JGL y puede acceder a la mencionada información en igualdad de condiciones; ¿porque a este concejal le dicen que tendrán que ponderar la documentación que va en un órgano colegiado en que tienen acceso todos los concejales de gobierno independientemente que tengan funciones delegadas o no? Simplemente sólo querría reflexionar y resumir lo que solicito a la instancia 735 (objeto de reclamación) •Solicito acceso telemático temporal, directo y autónomo (cómo hago en el pleno) de la información íntegra de los puntos del orden del día de la JGL del 9 de noviembre del 2021. •Lo solicito para no tener que sobrecargar de trabajo a los servicios del ayuntamiento con instancias semanales de solicitud de acceso a la información de los puntos de la Junta de Gobierno Local; ya que si ya se hace de forma directa sin solicitudes, y más si la normativa me lo permite, tendría que ser más enriquecedor y menos pesado para todas las partes”.

Fundamentos jurídicos

1. Admisibilidad de la Reclamación

El artículo 39.1 LTAIPBG establece que “Las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública y, en su caso, las que resuelvan el recurso de reposición pueden ser objeto de reclamación gratuita y voluntaria ante la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública, encargada de velar por el cumplimiento y las garantías del derecho de acceso a la información pública que regula el presente título”. El artículo 29 RGAIP desarrolla este precepto y concreta que también pueden ser objeto de



reclamación ante la GAIP las comunicaciones que sustituyen las resoluciones. De conformidad con estos preceptos, la GAIP es competente para tramitar y resolver esta Reclamación, puesto que deriva de una solicitud de información pública. El artículo 2.c LTAIPBG define el derecho de acceso a la información pública como “el derecho subjetivo que se reconoce a las personas para solicitar y obtener la información pública, en los términos y condiciones regulados por la presente ley”. Por su parte, el apartado b del mismo precepto define la información pública como “la información elaborada por la Administración y la que esta tiene en su poder como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones, incluida la que le suministran los demás sujetos obligados de acuerdo con lo establecido por la presente ley”.

Según el artículo 18.1 LTAIPBG, “Las personas tienen el derecho a acceder a la información pública, a la que se refiere el artículo 2.b, a título individual o en nombre y representación de cualquier persona jurídica legalmente constituida”. Y el artículo 20.1 de la misma Ley añade que “El derecho de acceso a la información pública se garantiza a todas las personas, de acuerdo con lo establecido por la presente ley. El derecho de acceso a la información pública solamente puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas por las leyes”.

No obstante, también hay que tener en cuenta que esta Reclamación ha sido presentada por un electo local, con invocación del derecho de acceso de los y de las electas locales a la información de la respectiva entidad regulado por el artículo 164 del Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril (TRLMRLC). Este hecho aconseja plantear su admisibilidad en un procedimiento de revisión regulado por una normativa diferente, como es la legislación de transparencia. A partir de la Resolución de 11 de febrero de 2016, sobre la Reclamación 4/2016, la GAIP viene admitiendo reiteradamente reclamaciones en relación con solicitudes de información municipal amparadas en el derecho a la información reconocido a favor de los y de las electas locales por el artículo 164 TRLMRLC. Aunque la legislación de régimen local remite directamente a la jurisdicción contenciosa administrativa la eventual impugnación de todo tipo de resoluciones de los órganos y autoridades locales, sin hacer ninguna referencia a la vía de reclamación delante de la GAIP, esta Comisión de Garantía viene entendiendo que eso obedece al hecho de que la legislación vigente de régimen local es anterior a la de transparencia que instituye la reclamación delante de un órgano independiente y especializado (la GAIP, en el caso de Cataluña); que esta vía de reclamación es voluntaria y en ningún caso perjudica el acceso a la jurisdicción contenciosa administrativa y, si procede, constitucional; que supone un incremento de las garantías jurídicas del derecho a la información que, si son al alcance de la ciudadanía en general, con más razón tienen que poder ser accesibles a los electos locales, que ejercen un derecho reforzado a la información amparado en el de participación y representación política del artículo 23 de la Constitución; y que la aplicación supletoria de la legislación de



transparencia, incluida la reclamación delante de 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, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, LTAIPBGE), como la disposición adicional 1ª.2 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG). Esta interpretación de la GAIP ha sido enteramente confirmada por la Sentencia 1074/2019 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

Procede, por lo tanto, la admisión a trámite de esta Reclamación, si bien hay que tener en cuenta que el régimen material y procedimental aplicable al acceso solicitado se revolió en primer lugar por el artículo 164 TRLMRLC, cosa que incluye la sujeción a unos límites al derecho de acceso más reducidos que los previstos por la LTAIPBG, así como también un deber de los y de las electas a respetar la confidencialidad de la información a la que pueden acceder en razón de su función representativa.

En todo caso, en la aplicación de los límites al derecho de acceso hará falta tener en cuenta los criterios establecidos a estos efectos por la LTAIPBG, especialmente por los apartados 2 y 3 de su artículo 20, que establecen los siguientes requisitos y criterios para la aplicación de los límites legales al derecho de acceso a la información pública: “2. Las limitaciones legales al derecho de acceso a la información pública deben ser aplicadas de acuerdo con su finalidad, teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso concreto, deben interpretarse siempre restrictivamente en beneficio de este derecho y no pueden ampliarse por analogía. 3. Para aplicar límites al derecho de acceso a la información pública, la Administración no dispone de potestad discrecional y debe indicar en cada caso los motivos que lo justifican. En la motivación debe explicitarse el límite aplicado y razonar debidamente las causas que fundamentan su aplicación.”. Además, los límites legales al derecho de acceso a la información pública no son de aplicación automática y absoluta, de manera que el artículo 22 LTAIPBG requiere que sean aplicados de acuerdo con criterios de proporcionalidad y temporalidad: “Los límites aplicados al derecho de acceso a la información pública deben ser proporcionales al objeto y la finalidad de protección. La aplicación de dichos límites debe atender a las circunstancias de cada caso concreto, especialmente la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso a la información. 2. Los límites del derecho de acceso a la información pública son temporales si así lo establece la ley que los regula, y se mantienen mientras perduran las razones que justifican su aplicación.”.

2. Sobre el derecho del concejal reclamante a la información solicitada

El concejal reclamante ha pedido “acceso telemático y autónomo a la integridad de los expedientes de la JGL que se celebrará el próximo día 8 de noviembre”; y que este acceso sea



desde antes de la celebración de la Junta y temporal hasta una vez se haya celebrado la Junta de Gobierno Local. También pide que la Alcaldesa “dé la orden a los servicios municipales a fin de que se facilite este acceso sin tener que solicitarle en cada una de las convocatorias de JGL; es más, solicito que cuando se haga la convocatoria, se me haga llegar una copia de la misma y se dé acceso directo a los expedientes mencionados, de una forma temporal”.

Su derecho a acceder a esta información se rige por la legislación de régimen local, especialmente por el artículo 164 TRLMRLC, según el cual “1. Todos los miembros de las corporaciones locales tienen derecho a obtener del alcalde o alcaldesa o del presidente o presidenta, o de la comisión de gobierno, todos los antecedentes, los datos o las informaciones que están en poder de los servicios de la corporación y son necesarios para el desarrollo de su función. 2. Los servicios de la corporación tienen que facilitar directamente información a los miembros de las corporaciones cuando: a) Ejercen funciones delegadas y la información se refiera a asuntos propios de su responsabilidad. b) Se trate de asuntos incluidos en el orden del día de las sesiones de cuyos órganos colegiados son miembros. c) Se trate del acceso a información o documentación de la corporación local que sea de libre acceso a los ciudadanos. 3. En los otros casos, la solicitud de información se entiende como aceptada por silencio administrativo si no se dicta resolución denegatoria en el plazo de cuatro días a contar de la fecha de presentación de la solicitud. En cualquier caso, la resolución denegatoria tiene que motivarse, y sólo puede fundamentarse en los supuestos siguientes: a) Cuando el conocimiento o la difusión de la información pueda vulnerar el derecho constitucional al honor, la intimidad personal o familiar o a la propia imagen. b) Cuando se trate de materias afectadas por la legislación general sobre secretos oficiales o por secreto sumarial. 4. Lo que disponen los apartados anteriores se entiende sin perjuicio de la obligación de facilitar a todos los miembros de la corporación la documentación íntegra de todos los asuntos incluidos en el orden del día de las sesiones de los órganos colegiados, desde el mismo momento de la convocatoria. Cuando se trate de un asunto incluido por declaración de urgencia, tendrá que distribuirse, como mínimo, la documentación indispensable para poder tener conocimiento de los aspectos esenciales de la cuestión sometida a debate. 5. Los miembros de la corporación tienen derecho a obtener copia de la documentación a la cual tienen acceso. Esta copia puede obtenerse en formato papel o bien en el soporte técnico que permita acceder a la información requerida. 6. Los miembros de la corporación tienen que respetar la confidencialidad de la información a que tienen acceso en razón del cargo si el hecho de publicarlo puede perjudicar los intereses del ente local o de terceros”. Este precepto determina el contenido y alcance del derecho de los miembros del Ayuntamiento a la información en poder de la administración municipal y la correlativa obligación de la Alcaldía y del personal municipal a satisfacerlo en los términos básicos siguientes:



En primer lugar, todos los miembros del Ayuntamiento tienen derecho a que, previa solicitud, la Alcaldía les dé acceso a cualquier información municipal (164.1 TRLMRLC), salvo únicamente de la afectada por los límites establecidos por el artículo 164.3 TRLMRLC (derecho al honor, a la imagen y a la intimidad de las personas y secretos oficiales y judiciales).

En segundo lugar, el personal del Ayuntamiento tiene la obligación directa, sin necesidad de pasar por Alcaldía, de facilitar a los miembros de la Corporación, bien sea de forma automática o recurrente o previa solicitud, la información prevista por el artículo 164.2 TRLMRLC, que incluye, a los efectos de esta Resolución, la relativa a “asuntos incluidos en el orden del día de las sesiones de los órganos colegiados de los cuales son miembros”.

En tercer lugar, el artículo 164.4 TRLMRLC establece que “Lo que disponen los apartados anteriores se entiende sin perjuicio de la obligación de facilitar a todos los miembros de la corporación la documentación íntegra de todos los asuntos incluidos en el orden del día de las sesiones de los órganos colegiados, desde el mismo momento de la convocatoria.”

El informe de la Secretaría Municipal aportado a este procedimiento ve contradicción entre los apartados 2 y 4 del artículo 164 TRLMRLC, contradicción que a su entender se tiene que resolver atribuyendo a los electos locales que no son miembros de un órgano colegiado un derecho de menor alcance a la documentación relativa al órgano en cuestión que lo que corresponde a los electos que son miembros. Fundamenta esta interpretación en el ROF y, en parte, en las conclusiones del Dictamen de la GAIP 7/2019.

El caso es que entre los apartados 2 y 4 del artículo 164 TRLMRLC, más que contradicciones, hay diferencias complementarias, debidas básicamente a las finalidades respectivas. La finalidad del apartado 2 es establecer unas obligaciones para los servicios municipales (de los empleados y empleadas del Ayuntamiento) a los efectos de garantizar unos canales ordinarios de acceso de los electos a determinada información, que funcionan al margen de la intervención del gobierno municipal. Se trata de casos en los cuales el derecho de acceso es obvio y en principio nada polémico, de manera que su satisfacción se deja enteramente a la responsabilidad del personal municipal. Y uno de estos casos es garantizar que los miembros de los órganos colegiados dispongan de la información relativa a los “asuntos incluidos en el orden del día de las sesiones”, garantía que se puede satisfacer en la convocatoria de los órganos concernidos, o en otros momentos, de oficio o a petición de los electos interesados. Por lo tanto, lo más relevante de este precepto es determinar responsabilidades de los servicios municipales, en relación con tipos determinados de información, más que procedimientos o momentos para atenderlas.

La finalidad del apartado 4 es diferente. No define obligaciones de los servicios municipales, sino obligaciones en general, que se pueden interpretar perfectamente como obligaciones de la Alcaldía (o del órgano o servicio al cual son atribuidas por la organización municipal), que



naturalmente se corresponden con los derechos correlativos de “todos los miembros de la corporación”. Y estas obligaciones son las de proporcionar de oficio una determinada información, en un momento dado, concretamente: la información relativa a “la documentación íntegra de todos los asuntos incluidos en el orden del día de las sesiones de los órganos colegiados” y el momento en el que se tiene que proporcionar es lo que garantiza que tienen esta información a su disposición “desde el mismo momento de la convocatoria”. El mandato de este precepto es inequívoco: las autoridades municipales tienen la obligación de garantizar a todos los miembros de la corporación, todos, que tendrán a su disposición la documentación íntegra de todos los asuntos incluidos en el orden del día de los órganos colegiados, sean miembros o no, desde el mismo momento de la convocatoria. Interpretar este mandato en el sentido de entender que sólo se refiere a los miembros del grupo colegiado en cuestión es radicalmente contrario a su literalidad, limita sin ningún tipo de base legal el derecho de los electos que no son miembros del órgano colegiado concernido y, además, infringe la finalidad última del precepto.

Y es que el artículo 164.4 TRLMRLC tiene una razón de ser o finalidad básica, que no es otra que la de garantizar que todos los miembros del Ayuntamiento tendrán la misma oportunidad de conocer a fondo las decisiones de todos los órganos colegiados del Ayuntamiento, imprescindible para que los que son miembros de la oposición tengan una oportunidad real de controlar las actuaciones de estos órganos, con independencia que sean o no sean miembros, es decir, para hacer posible el ejercicio efectivo de su derecho de participación política en el ámbito municipal.

Este precepto, además, tiene otra virtualidad: garantizar el mismo alcance del derecho de acceso a la información relativa al funcionamiento de los órganos colegiados a todos los miembros del Ayuntamiento. Dicho de otra manera: si los miembros del órgano colegiado tienen derecho a unos determinados documentos por el hecho de ser relativos a los puntos del orden del día del órgano en cuestión, a pesar de puedan concurrir datos más o menos protegidos, el legislador considera que el resto de miembros del Ayuntamiento tienen exactamente el mismo derecho, cosa que tiene todo el sentido, porque sólo de esta manera la oposición puede ejercer sus funciones de control proyectadas en el funcionamiento de los órganos colegiados si es efectivo un elemental principio de igualdad “de armas”, es decir, pudiendo acceder a la misma información. Este es el sentido que hay que dar a la primera frase del precepto: “lo que disponen los apartados anteriores se entiende sin perjuicio de ...”, ya que una de las cosas que disponen los preceptos anteriores son precisamente los límites aplicables al derecho de acceso a la información municipal ejercido por la vía de solicitarla a la Alcaldía (apartados 1 y 3 del artículo 164 TRLMRLC), y si el gobierno municipal considera que los miembros de un órgano colegiado tienen que conocer documentación afectada por límites legales, el mismo trato tienen derecho a recibir el resto de miembros del Ayuntamiento.



Las consideraciones que se acaban de hacer llevan también a otra conclusión: el acceso de los miembros del Ayuntamiento que no son miembros de un órgano colegiado a la documentación relativa a las convocatorias del órgano en cuestión no requiere ningún tipo de ponderación o valoración previa de su derecho y de los límites concurrentes. Si procede, esta ponderación se deberá hacer en el momento de preparar la convocatoria y la documentación íntegra correspondiente, pero si los miembros del órgano colegiado tienen derecho, el resto de miembros del Ayuntamiento, por disposición legal expresa, también.

Unas últimas consideraciones. El informe de la Secretaría Municipal cuestiona la aplicación literal del artículo 164.4 TRLMRLC, en los términos que se acaban de indicar, sobre la base de preceptos del ROF y de dos conclusiones del Dictamen de la GAIP 7/2019. El ROF, sin perjuicio de su aplicabilidad en Cataluña, no es oponible, por razones obvias de jerarquía normativa, al TRLMRLC, que tiene rango de ley; y no tiene ninguna justificación jurídica acudir para resolver una eventual contradicción entre los apartados 2 y 4 del artículo 164 TRLMRLC que, como se ha demostrado a los párrafos anteriores, es inexistente. En cuanto a las dos conclusiones del Dictamen de la GAIP 7/2019 citadas en el informe de Secretaria, se tiene que decir que son difícilmente comparables e interrelacionables, porque se refieren a cuestiones muy diferentes, ya que una y la otra responden a preguntas diferentes de la consulta en aras de la cual se emite el Dictamen: la primera responde a una consulta sobre acceso a los expedientes de la Junta de Gobierno, y el segundo a una sobre acceso a los expedientes del Pleno. Y el fundamento jurídico 2 del Dictamen en cuestión concluye inequívocamente lo siguiente: “es procedente contestar a la pregunta sobre si un concejal que no forma parte de la Junta de Gobierno Local puede tener acceso a los expedientes de este órgano una vez se ha hecho la convocatoria o tiene que pedirlo al Alcalde, la respuesta que corresponde es que el artículo 164.4 TRLMRLC sí que le garantiza el acceso directo y autónomo a los expedientes indicados, sin necesidad de solicitarlo a la Alcaldía”.

Vistas las anteriores consideraciones, es procedente concluir que el concejal reclamante, en tanto que miembro del Ayuntamiento, tiene derecho de acceso a los expedientes de todas las sesiones de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Vilanova del Vallès, desde el momento de la convocatoria respectiva y, por lo tanto, también en los correspondientes a su sesión del día 8 de noviembre de 2021.

3. Sobre la forma o formado del acceso solicitado

El concejal reclamante pide específicamente que el acceso solicitado a la integridad de los expedientes del orden del día de la Junta de Gobierno Local sea telemático y autónomo y que también sea temporal hasta una vez se haya celebrado la sesión en cuestión de la Junta.



La temporalidad del acceso solicitada tiene la finalidad de poner de manifiesto la conformidad de la persona reclamante con esta modalidad de acceso limitado en el tiempo, que también debe ser el que tienen el resto de miembros de la Junta.

Y la pretensión que sea telemático y autónomo debe obedecer a la misma finalidad: la igualdad de trato con los miembros de la Junta en relación con el ejercicio de un derecho que el artículo 164.4 TRLMRLC los garantiza por igual. Las alegaciones del concejal reclamante ponen de manifiesto limitaciones que ha sufrido en anteriores casos de ejercicio de su derecho de acceso, como la necesidad de ejercerlo presencialmente, cosa que comporta conflicto con sus deberes laborales, o de hacerlo telemáticamente mostrándole en pantalla el Secretario página a página la documentación pedida, con la correspondiente dificultad para poder leerla debidamente. Si estas limitaciones de acceso se aplican también a los miembros de la Junta de Gobierno Local, entonces el concejal reclamante no tendría más remedio que aceptarlas, pero si los miembros de la Junta disfrutan de acceso telemático y autónomo (aunque limitado en el tiempo) a la documentación solicitada, el resto de miembros del Ayuntamiento tienen derecho a acceder de la misma forma, ya que el artículo 164.4 garantiza en unos y otros el acceso con el mismo alcance y, sobre esta base legal única, imponer a los miembros del Ayuntamiento que no son miembros de la Junta de Gobierno Local una forma más limitativa y restrictiva de acceso que la garantizada a los que lo son es una discriminación injustificada en el ejercicio de sus derechos.

Hay que concluir, por lo tanto, que el concejal reclamante tiene derecho a acceder a la información solicitada (los expedientes íntegros de la Junta de Gobierno Local, desde la fecha de su convocatoria) con el mismo contenido y con la misma forma o formato de acceso garantizados a los miembros de la Junta, y si estos pueden acceder de forma telemática y autónoma, el concejal reclamante también tiene que poder acceder de la misma forma. En cuanto al periodo solicitado de acceso (hasta que se haya celebrado la sesión de la Junta), se tiene que adaptar al hecho de que la sesión de la Junta ya se habrá celebrado, de manera que la Resolución acuerda fijarlo en tres días, que parece un plazo razonable de convocatoria.

4. Seguimiento de la ejecución

El artículo 43.5 LTAIPBG establece que "la Administración debe comunicar a la Comisión las actuaciones realizadas para ejecutar los acuerdos de mediación y para dar cumplimiento a las resoluciones dictadas por la Comisión". Sobre la base de estas comunicaciones y de las efectuadas por las personas interesadas, la GAIP debe hacer seguimiento del cumplimiento de sus resoluciones, de acuerdo con lo previsto por los artículos 48 y siguientes RGAIP y por el apartado 30 de su Manual de reclamación, pudiendo adoptar las medidas que allí se prevén en caso de incumplimiento.



El artículo 43 LTAIPBG establece que si la Administración incumple el plazo fijado por los acuerdos de mediación o por las resoluciones de la GAIP para entregar la información reclamada, las personas interesadas lo pueden comunicar a la Comisión para que ésta requiera su cumplimiento; la desatención de este requerimiento, vista la remisión expresa hecha a este precepto por el artículo 77.2.b LTAIPBG, debe calificarse de infracción muy grave en relación con el derecho de acceso a la información pública (que puede ser sancionada de acuerdo con los artículos 81 y 82 LTAIPBG). El artículo 49.2 RGAIP prevé que, a los efectos anteriores, la Comisión puede poner estos hechos en conocimiento de los órganos competentes para ordenar la incoación del procedimiento sancionador correspondiente a que hace referencia el artículo 86 LTAIPBG.

Asimismo, el artículo 25.2.k RGAIP prevé la publicación en el web de la Comisión de los casos en los que sus requerimientos han sido desatendidos por los sujetos obligados.

5. Publicidad de las resoluciones de la GAIP

El artículo 44 LTAIPBG prevé que las resoluciones de la GAIP se publicarán en el portal de la Comisión previsto por el artículo 25 RGAIP, previa disociación de los datos personales.

Resolución

Sobre la base de los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, el Pleno de la GAIP, en la sesión de 3 de diciembre de 2021, resuelve por unanimidad:

1. Estimar la Reclamación 1006/2021 y declarar el derecho del concejal reclamante a tener acceso a la documentación íntegra de todos los asuntos incluidos en el orden del día de la sesión de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Vilanova del Vallès de 8 de noviembre de 2021 y, en general, de todas las sesiones de este órgano, desde el momento de su convocatoria, en condiciones de igualdad con los concejales y concejalas que son miembros.
2. Requerir en el Ayuntamiento de Vilanova del Vallès que entregue al concejal reclamante la información indicada en el apartado 1 relativa a la Junta de Gobierno Local de 8 de noviembre de 2021 dentro del plazo máximo de cinco días, de forma telemática y autónoma, si es la que acceden los miembros de la Junta, y durante un periodo mínimo de tres días.
3. Requerir al Ayuntamiento de Vilanova del Vallès a informar la GAIP, dentro del plazo de quince días, del órgano o la persona responsable del cumplimiento de esta Resolución, así como de las actuaciones llevadas a cabo para cumplirla.



4. Invitar a la persona reclamante a comunicar a la GAIP cualquier incidencia que surja en la ejecución de la presente resolución y que pueda perjudicar a sus derechos e intereses.
5. Declarar finalizado el procedimiento relativo a la Reclamación 1006/2021 y disponer la publicación de la presente resolución en la web de la GAIP.

Elisabet Samarra Gallego

Presidenta

Los plazos previstos en esta Resolución para la entrega de la información deben contarse en días hábiles (descontando festivos y sábados) a partir del día siguiente de la recepción de su notificación por la Administración reclamada, salvo previsión específica en sentido diferente.

La Administración obligada puede solicitar a la GAIP la ampliación del plazo otorgado para hacer efectiva la entrega de la información. Esta solicitud sólo puede ser tomada en consideración si se comunica a la GAIP antes de que termine el plazo fijado en la Resolución, y debe fundamentarse en circunstancias que no hayan podido ser tenidas en cuenta por la Comisión antes de dictar su Resolución. La GAIP únicamente otorgará la ampliación solicitada si la Administración obligada justifica de forma precisa y consistente su necesidad.

Si la Administración obligada no entrega la información dentro del plazo establecido por esta Resolución, la persona reclamante puede ponerlo en conocimiento de la GAIP, preferentemente por correo electrónico dirigido a gaip@gencat.cat, a fin de que la Comisión requiera su cumplimiento. Mientras no se cumpla plenamente la Resolución, la Comisión difundirá en su web www.gaip.cat el incumplimiento de la Administración obligada, conforme al artículo 25.2.k RGAIP. Si la Administración no atiende el requerimiento de ejecución que le dirija la GAIP, la Comisión pondrá los hechos en conocimiento del órgano competente, de acuerdo con lo previsto por el artículo 86 LTAIPBG, y le solicitará la incoación de un procedimiento sancionador por infracción muy grave con relación al derecho de acceso a la información pública, al amparo del artículo 77.2.b LTAIPBG.

Todo ello sin perjuicio que la persona reclamante pueda, considerando que esta Resolución es un acto administrativo declarativo de derechos que vincula la Administración, requerir su ejecución ante los Tribunales, al amparo del artículo 29.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Esta acción se puede interponer después de que hayan transcurrido tres meses desde que la persona afectada ha reclamado formalmente y directamente a la Administración el cumplimiento de la Resolución.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, puede interponerse recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en un plazo de dos meses desde el día siguiente de la notificación de la Resolución, conforme a la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.