



Roj: **STSJ CL 3363/2019 - ECLI:ES:TSJCL:2019:3363**

Id Cendoj: **47186330032019100249**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Valladolid**

Sección: **3**

Fecha: **19/07/2019**

Nº de Recurso: **175/2019**

Nº de Resolución: **1028/2019**

Procedimiento: **Recurso de apelación. Contencioso**

Ponente: **FRANCISCO JAVIER PARDO MUÑOZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CASTILLA Y LEÓN

Sala de lo Contencioso-administrativo de

VALLADOLID

Sección Tercera

T.S.J.CASTILLA-LEON CON/ADVALLADOLID

SENTENCIA: 01028/2019

N56820 - JVA

N.I.G: 37274 45 3 2018 0000192

Procedimiento: AP RECURSO DE APELACION 0000175 /2019

Sobre: ADMINISTRACION LOCAL

De D. Mario (GRUPO POLITICO GANEMOS SALAMANCA), MINISTERIO FISCAL

Representación: D.ª ANA ISABEL FERNANDEZ MARCOS,

Contra MINISTERIO FISCAL, DIPUTACION PROVINCIAL DE SALAMANCA

Representación D. JOSE JULIO CORTES GONZALEZ

Ilmos. Sres. Magistrados:

Don AGUSTÍN PICÓN PALACIO

Doña MARÍA ANTONIA DE LALLANA DUPLÁ

Don FRANCISCO JAVIER PARDO MUÑOZ

En Valladolid, a julio de diecinueve de dos mil diecinueve.

La Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, integrada por los Magistrados expresados al margen, ha pronunciado en grado de apelación la siguiente

SENTENCIA Núm. 1028/19

En el **recurso de apelación 175/19** interpuesto contra la Sentencia de 21 de enero de 2019 dictada en el procedimiento de protección de derechos fundamentales núm. 95/18 seguido ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Salamanca , en el que intervienen: como *apelante* don **Mario** , representado por la Procuradora Sra. Fernández Marcos y defendido por sí mismo en su condición de Letrado; y como *apelada* la **Diputación Provincial de Salamanca** , representada por el Procurador Sr. Cortés González y defendida por el Letrado Sr. Marcos Sánchez, con intervención del **Ministerio Fiscal** , sobre régimen local (derecho a la participación en asuntos públicos; acceso a documentación).



Ha sido **ponente** el Magistrado don FRANCISCO JAVIER PARDO MUÑOZ, quien expresa el parecer de la Sala.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el procedimiento del que dimana esta apelación se dictó Sentencia de 21 de enero de 2019 por la que se desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto al amparo del procedimiento especial para la tutela de los derechos fundamentales por don Mario , Letrado que interviene en nombre propio como Diputado de la Diputación Provincial de Salamanca, contra la denegación del acceso a copia en formato digital reutilizable de la demanda formulada por la empresa Vegater, S.A., contra la Diputación Provincial de Salamanca, declarando que el acto administrativo impugnado no vulnera el derecho fundamental del artículo 23.1 de la CE , todo ello sin hacer especial pronunciamiento en materia de costas.

SEGUNDO.- Contra la anterior sentencia don Mario interpuso recurso de apelación solicitando su revocación y que, en su lugar, se dicte otra por la que se declare la existencia de la vulneración del derecho fundamental a la participación política alegada, con las consecuencias anulatorias que derivan de tal declaración, condenando a la Administración demandada a la entrega inmediata de copia de la documentación solicitada (copia en formato digital del escrito de la demanda presentada en el litigio sobre la concesión de gestión del muelle Vega Terrón, como de la documentación que se le anexe), y la consiguiente condena en costas.

TERCERO.- Admitido a trámite el recurso de apelación por el Juzgado y conferido el oportuno traslado, la Diputación Provincial de Salamanca se opuso al mismo solicitando se mantenga en su integridad el fallo de la sentencia apelada, con desestimación de las pretensiones del recurrente, condenando al mismo al pago de las costas.

El Ministerio Fiscal -que en primera instancia interesó la estimación de la demanda- dejó transcurrir el plazo para formular oposición o adhesión a la apelación sin evacuar el traslado.

CUARTO.- Transcurridos los plazos de los artículos 85.2 ° y 4° de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante, LJCA), se elevaron los autos y el expediente administrativo a la Sala.

QUINTO.- Por Diligencia de Ordenación de 20 de junio de 2019 se acordó la formación y registro del presente rollo de apelación, designándose ponente, y señalándose para votación y fallo el día 18 de julio de 2019.

SEXTO.- En la tramitación del presente recurso se han observado los trámites marcados por la Ley.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Sentencia recurrida y alegaciones de las partes en apelación.

La sentencia objeto de apelación desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto al amparo del procedimiento especial para la tutela de los derechos fundamentales por don Mario , Letrado que interviene como Diputado de la Diputación Provincial de Salamanca y portavoz del grupo político GANEMOS SALAMANCA, contra la denegación del acceso a copia en formato digital reutilizable de la demanda formulada por la empresa concesionaria Vegater S.A., contra la Diputación Provincial de Salamanca en relación con la explotación del muelle fluvial en Vega de Terrón, declarando que el acto administrativo impugnado no vulnera el derecho fundamental del artículo 23.1 de la CE , todo ello por entender, en esencia, y tras la cita de la normativa aplicable - artículo 77 de la Ley 7/1985 y artículos 14 y 16 del ROF-, que lo solicitado es un escrito de demanda que forma parte de un procedimiento judicial en curso y que según se indica por la Administración no forma parte de un expediente administrativo; que por la Administración demandada se han facilitado al recurrente los documentos que integran el expediente administrativo tramitado para la resolución de la concesión a la empresa Vegater S.A., de la explotación del muelle fluvial en Vega de Terrón, indicándose por la Diputación que el demandante ha participado en las deliberaciones del Pleno que acordó dicha concesión ejerciendo su derecho de voto; que, por tanto, la actuación de la Administración no vulnera el derecho fundamental invocado cuando lo pretendido es la entrega de un documento que forma parte de un procedimiento judicial en curso; y que, puesto que el citado documento es obra de un tercero (ajeno a esta litis) y no forma parte de un expediente administrativo sino judicial, de conformidad con la normativa aplicable ya citada, debe concluirse que el acto impugnado no es contrario al art. 23 de la Constitución , procediendo por ello la desestimación del recurso.

Don Mario alega en apelación error en la valoración de la prueba e incongruencia omisiva ya que -como se indicaba en la demanda- el acceso a la documentación y copia solicitada fue primeramente concedido por silencio positivo ex artículo 14 del ROF y del propio Reglamento Orgánico de la Diputación de Salamanca



, y ello por transcurso del plazo de cinco días sin resolución expresa, teniendo en cuenta que su solicitud se registró el 27 de febrero de 2018, por lo que la denegación remitida con fecha 6 de abril estaba ya fuera de plazo, no siendo factible dictar con posterioridad resoluciones expresas en sentido denegatorio cuando el silencio positivo ya se ha producido, siendo necesario acudir en su caso al procedimiento de revisión de oficio por nulidad o lesividad; que en el expediente administrativo consta la autorización expresa del acceso a la documentación solicitada y el requerimiento al departamento custodio del expediente -doc. nº 3- para que procediese a su entrega al Diputado solicitante, insistiendo en que una vez reconocido el derecho no cabe el cambio de criterio denegando el acceso, resolución arbitraria que va en contra de los principios más básicos de nuestro ordenamiento jurídico, sin que la sentencia haya dicho nada al respecto; asimismo alega error de la sentencia sobre la motivación de la denegación, el contenido del expediente administrativo y el ámbito de información a la que tiene derecho el representante público, ya que la razón de la denegación en vía administrativa no fue que se considerase que la demanda de aquel pleito no formara parte del expediente administrativo, pues nada se dijo en la tramitación administrativa al respecto -por lo que difícilmente puede reconocerse en sede judicial esa excusa *ex novo* de la Administración-, sino sólo que se amparaba en la protección a la propiedad intelectual; que el hecho de que la demanda sea parte de un procedimiento judicial no excluye que forme parte a la vez parte de un expediente administrativo, debiendo realizarse la interpretación sobre qué forma parte del expediente de forma extensiva, no limitando el artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, el acceso a documentos que formen parte de un expediente administrativo, sino que se refiere a documentos, antecedentes o datos que "obren en poder de los servicios de la Corporación", y en igual sentido el artículo 14 de los dos citados reglamentos, siendo claro que la referida demanda obra en poder de la Administración (archivo digital), la cual debe ser accesible a los diputados que la integran; que es falsa la afirmación de la Diputación -recogida en la sentencia- de que participó en las deliberaciones del Pleno sobre la concesión, que se remonta al año 1997, siendo cierto que se abstuvo respecto al acto resolutivo presuntamente por incumplimiento de la empresa, precisamente por no disponer de información, siendo la demanda de la concesionaria la reacción, posterior, a la resolución acordada en el Pleno, por lo que dicha demanda no pudo formar parte de la deliberación plenaria ni de la documentación disponible por el Pleno; y que como cargo representativo ostenta interés en el acceso a la demanda ex artículo 23 CE ya que es un documento de primer orden para conocer qué cuestiones han fallado en estos años en la gestión del servicio y, en base a tal conocimiento, poder elaborar propuestas de gestión alternativas que posibiliten evitar los peligros evidenciados en tales fallos, a lo que hay que añadir que forma parte de la Diputación demandada en aquel procedimiento judicial y, por tanto, también es parte en el procedimiento judicial, no existiendo razón alguna para privar a un miembro del máximo órgano de la entidad demandada el acceso a la demanda formulada contra sus acuerdos.

La Diputación Provincial de Salamanca se opone a la apelación alegando que cuando el Sr. Vicepresidente 1º autoriza el acceso o entrega de la documentación es evidente que esta autorización solamente puede referirse al expediente administrativo relativo a la resolución de la concesión de la explotación del muelle fluvial en Vega de Terrón, puesto que estos son los únicos documentos respecto de los cuales puede autorizar la entrega de copia al tratarse de un expediente administrativo tramitado por la Diputación de Salamanca, y para lo que evidentemente tiene competencias, no pudiendo autorizar la entrega de copias de documentos y escritos de un tercero que forman parte de un procedimiento judicial, no siendo cierto, por tanto, el error de valoración de la prueba por considerar que se ha omitido en la sentencia como hecho probado que el órgano decisorio hubiera autorizado expresamente la entrega de copia de la demanda; que los antecedentes, datos, informes y documentos que forman parte de un expediente administrativo a los que tiene derecho a acceder el recurrente en su condición de Diputado Provincial, son aquellos que contribuyan a un adecuado conocimiento de la gestión provincial de aquellos asuntos que, como diputado, forman parte de su función, mediante el control de la acción de gobierno y en la medida en que sólo a través del conocimiento de dichos antecedentes datos y documentos se pueda hacer efectiva la pretensión de fiscalización que les corresponde, y que ha sido satisfecha en cuanto que la Diputación ha dado cumplimiento a los requerimientos de información con la entrega de las copias de los documentos que ha solicitado el recurrente en vía administrativa, así como con la entrega de copia digital reutilizable del expediente administrativo, refiriéndose la denegación exclusivamente al escrito de demanda formulado por la representación de Vegater S.A., pues se trata de un escrito que no forma parte de un expediente administrativo que haya tramitado la Administración, es un documento que forma parte de un procedimiento contencioso administrativo que se tramita por el Juzgado de lo contencioso nº 1 de Salamanca a instancia de Vegater S.A., por lo que la Diputación no puede acceder a la pretensión del recurrente al no tener la competencia para disponer sobre documentos que integran expedientes judiciales, siendo además, como reconoce la sentencia impugnada, un documento elaborado por un tercero (ajeno a esta litis), por lo que con la denegación de la copia de la demanda no se vulnera al art. 23 de la Constitución; que el hecho de que al recurrente se le haya entregado el escrito de contestación a la demanda no es porque se considere que dicho



escrito forma parte de un expediente administrativo, como se afirma de contrario, sino porque está suscrito por el Letrado de la Corporación que tiene la condición de funcionario público y este con su remisión ha autorizado su entrega al recurrente, en consonancia con el criterio manifestado por la Audiencia Provincial de Salamanca en Sentencia no 107/2017 de fecha 2 de marzo de 2017 : "no existe razón para que un abogado se niegue a entregar copia de sus escritos a su cliente alegando sus derechos de autor"; que la referencia en la sentencia a que participó en la deliberación sobre la concesión es un mero error de transcripción ya que lo que la Diputación afirmaba es que había participado en la deliberación sobre la resolución; que solamente se vulneran los derechos o facultades de un cargo público cuando estas pertenezcan al núcleo de su función representativa reconocida en el artículo 23 de la Constitución , lo que aquí no ha acontecido ya que se le ha hecho entrega de copia en formato digital reutilizable de todos los documentos que integran el expediente administrativo tramitado para la resolución de la concesión a la empresa Vegater S.A. de la explotación del muelle fluvial en Vega de Terrón, lo que le ha permitido llevar a cabo su función representativa, por lo que en nada incide, ni ningún interés tiene el recurrente, para el ejercicio de su función representativa el conocer los documentos que forman parte de un proceso judicial, que por otra parte quedan al margen del ámbito administrativo y de debate político, puesto que todos y cada uno de los documentos que integran el procedimiento judicial se limitan al ámbito de debate jurídico entre las partes, que nada tiene que ver con la función representativa que constitucionalmente corresponde a los miembros de una Corporación Provincial, sin que quepa admitir el alegato de que por el mero hecho de ser Diputado y haber sido demandada la Diputación Provincial en el proceso de resolución de la concesión del muelle de Vega de Terrón, él también es parte en aquel proceso judicial y por tanto tiene derecho de acceso a los documentos que obren el mismo, concretamente el escrito de demanda que solicita, ya que, según este criterio, deberá solicitar al Juzgado y no a la Diputación de Salamanca que no tiene competencias para disponer de los documentos procesales, el acceso a los documentos del proceso judicial, lo que evidentemente no es posible ya que ni el recurrente ni el grupo político al que pertenece se han personado en el proceso.

SEGUNDO.- Normativa aplicable e interpretación jurisprudencial.

El artículo 23 de la Constitución Española establece que " *Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. 2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las Leyes* " .

Por otro lado, el artículo 77 de la LRBRL dispone 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* " .

El artículo 14 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, establece que " *1. 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. 2. La petición de acceso a las informaciones se entenderá concedida por silencio administrativo en caso de que el Presidente o la Comisión de Gobierno no dicten resolución o acuerdo denegatorio en el término de cinco días, a contar desde la fecha de solicitud. 3. En todo caso, la denegación del acceso a la documentación informativa habrá de hacerse a través de resolución o acuerdo motivado* " ; el artículo 15 que " *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* " ; y el artículo 16 que " *3. Los miembros de la Corporación tienen el deber de guardar reserva en relación con las informaciones que se les faciliten para hacer posible el desarrollo de su función, singularmente de las que han de servir de antecedente para decisiones que aún se encuentren pendientes de adopción, así como para evitar la reproducción de la documentación que pueda serles facilitada, en original o copia, para su estudio* " .

Finalmente, el artículo 13 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, señala " *Se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación* "



de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones ", estableciendo el artículo 14 los límites al derecho de acceso " 1. El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: a) La seguridad nacional. b) La defensa. c) Las relaciones exteriores. d) La seguridad pública. e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios. f) La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva. g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control. h) Los intereses económicos y comerciales. i) La política económica y monetaria. j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial. k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión. l) La protección del medio ambiente ".

En interpretación del precepto constitucional la STC de 14 de marzo de 2011 -también las SSTC de 7 de julio de 2014, recurso de amparo 6701/13 , y 27 de febrero de 2014, recurso de inconstitucionalidad 1839/13 - expresa lo siguiente: " En la STC 169/2009 , con cita de nuestra reiterada doctrina al respecto, se recuerda la directa conexión que existe entre el derecho de participación política de los cargos públicos representativos (art. 23.2 CE) y el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), y asimismo se recuerda que el derecho fundamental garantizado por el art. 23.2 CE es un derecho de configuración legal, en el sentido de que corresponde primeramente a las leyes fijar y ordenar los derechos y atribuciones que corresponden a los representantes políticos, de manera que "una vez creados, quedan integrados en el status propio del cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 CE , reclamar su protección cuando los consideren ilegítimamente constreñidos o ignorados por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren"...

Por esta razón, para apreciar la existencia de una vulneración de los derechos fundamentales de los representantes políticos contenidos en el art. 23 CE es necesario que se haya producido una restricción ilegítima de los derechos y facultades que les reconocen las normas que resulten en cada caso de aplicación. Sin embargo, la vulneración del derecho fundamental no se produce con cualquier acto que infrinja el status jurídico aplicable al representante, "pues a estos efectos sólo poseen relevancia constitucional los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa" (...)

Sentada esta premisa, ha de recordarse que entre las funciones que pertenecen al núcleo inherente a la función representativa que constitucionalmente corresponde a los miembros de una corporación municipal se encuentran la de participar en la actividad de control del gobierno municipal, la de participar en las deliberaciones del Pleno de la corporación y 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 funciones ".

Más concretamente y por lo que atañe al contenido de los derechos del art. 23 CE , la STC de 25-11-1991 declaró que " En relación con el derecho protegido por el art. 23 CE , la solución viene presidida por las siguientes premisas, extraídas de la doctrina que en esta materia han establecido, entre otras, las SSTC 32/1985 , 161/1988 , 45/1990 y 196/1990 y el ATC 426/1990 :

a) El derecho fundamental reconocido en el art. 23 CE es un derecho de configuración legal, correspondiendo a la Ley -concepto en el que se incluyen los Reglamentos Parlamentarios- ordenar los derechos y facultades que correspondan a los distintos cargos y funciones públicas, pasando aquéllos, en virtud de su creación legal, a quedar integrados en el "status" propio de cada cargo con la consecuencia de que podrán sus titulares defender, al amparo del art. 23.2 CE , el "ius in officium" que consideren ilegítimamente constreñido;

b) El citado derecho constitucional garantiza no sólo el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también a mantenerse en ellos sin perturbaciones ilegítimas y a que no se les impida desempeñarlos de conformidad con lo que la Ley disponga;

c) Cuando se trata de una petición de amparo deducida por representantes parlamentarios en defensa del ejercicio de sus funciones la aplicación del art. 23 engloba, de manera inseparable, los dos números de los que consta;

d) Los actos a través de los cuales se articulan las peticiones de información y preguntas de los parlamentarios a los miembros del Gobierno y, en general, todos aquellos que produzcan en el ámbito de las relaciones entre Gobierno y Parlamento, incluidos los autonómicos, agotan normalmente sus efectos en el campo estrictamente parlamentario, dando lugar, en su caso, al funcionamiento de los instrumentos de control político, que excluye, generalmente, tanto la fiscalización judicial como la de este Tribunal Constitucional, al que no le corresponde el control de cualquier clase de alteraciones o irregularidades que se produzcan en las relaciones políticas o institucionales entre Legislativo y Ejecutivo;

e) Sin embargo, la doctrina general anterior no excluye que, excepcionalmente, en el desarrollo de esa clase de relaciones pueda vulnerarse el ejercicio del derecho fundamental que a los parlamentarios les garantiza el



art. 23 CE , bien por el Ejecutivo, bien por los propios órganos de las Cámaras, si se les impide o coarta el ejercicio de la función parlamentaria.

Es importante destacar que esto no supone constitucionalizar todos los derechos y facultades que constituyen el Estatuto del Parlamentario, sino tan sólo aquellos que pudiéramos considerar pertenecientes al núcleo esencial de la función representativa parlamentaria, como son, principalmente, los que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción del Gobierno " .

Por su parte, el Tribunal Supremo ha tenido ocasión de tratar esta cuestión en diversas resoluciones; así, la STS de 20 de junio de 2003, rec. 5191/2000 , contiene el siguiente resumen: " La jurisprudencia de esta Sala, reflejada en las sentencias de 19 de julio de 1.989 , 5 de mayo de 1.995 y 21 de abril de 1.997 ha sentado los siguientes criterios:

a) En la sentencia de 19 de julio de 1.989 (F.D. 2º), después de destacar que el derecho a participar en asuntos públicos implica, con relación a los asuntos públicos municipales, que los Concejales tengan acceso a la documentación y datos de que disponga la Corporación a la que pertenecen, el mismo supone una facultad de acceder a la documentación e información existente, de forma que la actividad en el Ayuntamiento pueda desarrollarse con el debido conocimiento de causa, pero sin añadir ningún otro complemento que exceda del fin de estar plenamente informados de todo lo que conste en los diversos servicios municipales.

b) En la sentencia de 5 de mayo de 1.995 se distinguía igualmente entre el derecho de acceso a la información y el derecho a la obtención de fotocopias, diciendo sobre el particular (F.D. 5º) que la facultad de acceso a la información de cualquier expediente o antecedente documental reconocida por la Ley sólo puede obtenerse mediante el libramiento de copias en los casos legalmente autorizados de acceso libre de los Concejales a la información o bien cuando ella sea expresamente autorizado por el Presidente de la Comisión de Gobierno (artículo 16.1.a. en relación con el 15 del Reglamento de Organización , Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2.568/1.986, de 28 de noviembre).

c) En la sentencia de 21 de abril de 1.997 exponíamos que el acceso a la información para el ejercicio de la función de Concejales lo cubre el artículo 14 del Reglamento de Organización mencionado, no así el derecho a la obtención de copias, debiéndose destacar que es el derecho de acceso directo a la información el que se integra en el artículo 23.2 de la Constitución y no el de obtener copias de documentos.

d) En la sentencia de esta misma Sala y Sección de 29 de abril de 1998 señalábamos que el acceso a la información deriva de la autorización contenida en el artículo 14 del R.O.F.R.J.E.L.

e) Del análisis jurisprudencial precedente se infiere que en el desarrollo del artículo 23.2 de la Constitución no existe norma que consagre el derecho de los Concejales a obtener de modo indiscriminado copias legitimadas o fotocopias de los documentos que integran expedientes completos, a cuyo examen tienen derecho, según lo ordenado en los artículos 77 de la Ley 7/1.985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local , y 15 y 16 del Reglamento de Organización , Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

f) Este mismo criterio jurisprudencial se reitera en la posterior sentencia de 14 de marzo de 2000, dictada al resolver el recurso de casación nº 258/1996 " .

En la STS de 1 de abril de 2003 se dice que " Este Alto Tribunal, incluso antes que el propio Tribunal Constitucional, ha 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 del derecho a la participación política, como en el segundo, donde se proclama el derecho al ejercicio al cargo. O, dicho en términos de STS de 27 Jun. 1998 , "se entiende que la negativa a facilitar el acceso a dicha información impide tener conocimiento de cómo se ha llevado a cabo la actuación de los órganos responsables y por tanto la labor de control es ineficaz, al no poder conocer qué materia ha de ser objeto de control, y, por ende, la participación en los asuntos públicos se quiebra y con ello el derecho fundamental reconocido en el artículo 23.1 CE ". También hemos reconocido, STS 15 Sep. 1987 que "la obtención de información sobre asuntos de competencia municipal es un medio necesario para que los concejales puedan, con conocimiento suficiente, ejercer las funciones propias de su cargo". -Desde ambas perspectivas, es importante destacar que el acceso a la información es un medio esencial y adecuado para el ejercicio de funciones públicas. Su relevancia implica que no se ponga meramente en cuestión un problema de transparencia informativa, sino la propia racionalidad del funcionamiento del sistema democrático y Estado de Derecho-. El derecho de acceso a la información por parte de los Concejales tiene, por tanto, un claro engarce constitucional, aunque ha de tenerse en cuenta, para su delimitación y ejercicio, el completo cuadro normativo integrado por la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, Ley 30/1992, de 26 Nov. (LRJ y PAC, en adelante), LRBRL, las posibles Leyes autonómicas que tienen, en este ámbito, un campo de actuación, el ROF y la propia normativa interna de los entes locales a través de sus Reglamentos Orgánicos " .



La STS de 2 de diciembre de 2005, recurso 1226/2000 , recuerda que " ... el Concejal, una vez que ha accedido al cargo, participa de una actuación pública, que se manifiesta en una amplia gama de asuntos concretos municipales; entre los que cabe destacar el derecho a la fiscalización de las actuaciones municipales, y al control, análisis, estudio e información de los antecedentes necesarios, obrantes en los servicios municipales, tanto para su labor de control, como para documentarse con vistas a decisiones a adoptar en el futuro " .

Las SSTs de 6 junio 2005 y 31 enero 2006 declaran que " El artículo 1 CE configura a España como un Estado democrático y proclama el pluralismo político como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico. Y los derechos de sufragio activo y pasivo que reconocen los apartados 1 y 2 del artículo 23 CE encarnan la participación política de los ciudadanos en qué consiste esencialmente el sistema democrático. -Como ha destacado la jurisprudencia constitucional, ambos derechos son aspectos de una misma institución, pues los representantes políticos elegidos por los ciudadanos son los que dan efectividad al derecho de estos últimos a participar en los asuntos públicos.- Es también un lugar común en esa jurisprudencia afirmar que la garantía del acceso al cargo público del apartado 2 de ese artículo 23 CE se extiende a la permanencia en el mismo y al desempeño de las funciones que le son inherentes. Funciones que, recordadas aquí en lo esencial, consisten en la posibilidad de ejercer el control político a través de los actos de votación, pero también en recabar la información que resulta necesaria para un ejercicio responsable de ese control y en promover el debate que es consustancial al pluralismo...- Y corolario de todo lo anterior es que la indebida limitación o imposibilitación de ese desempeño se traduce en una vulneración de los derechos fundamentales reconocidos en el tan repetido artículo 23 C.E " .

La más reciente STS de 27 de junio de 2016, recurso 3716/2014 , reproduce la STS de 9 de diciembre de 1995 recurso de apelación 411/1991 , señalando que " El derecho de los miembros de las Corporaciones Locales a la información necesaria para el desempeño de sus cargos que, con carácter básico, reconoce el artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) es esencial para el funcionamiento democrático de dichas Corporaciones y para el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos que dimana del artículo 23.1 de la Constitución . 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 (sentencias, entre otras muchas, de 9 de febrero de 1995 , 27 de diciembre de 1994 y 24 de noviembre de 1993) " .

Por último, y en cuanto al derecho a obtener copias, la STS de 28 de enero de 2008 , con cita de la STS de 29 de marzo de 2006 , señala lo siguiente:

" a) El núcleo básico del derecho fundamental de participación política 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 (porque pese a que se trata de un derecho no derivado de la Constitución sino de la normativa infraconstitucional, lo cierto es que se reconoce como instrumento para ejercer el cargo de concejal).

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 ROFRJEL, 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 que establece los apartados 7 y 8 del artículo 37 de la Ley 30/1992 .

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 Ayuntamiento destinatario de la solicitud de copia la carga de justificar y motivar su denegación.

También conviene añadir que el excesivo volumen de la documentación cuya copia sea solicitada y la perturbación que su expedición o entrega pueda causar en el funcionamiento de la Corporación Local, en razón de los medios de que esta disponga, será un factor de legítima ponderación en la resolución que haya de dictarse. Pues no puede olvidarse que asegurar la normalidad de aquel funcionamiento es un imperativo del principio de eficacia que para la actuación de la Administración pública proclama el artículo 103 CE ... " .



TERCERO.- Aplicación de la anterior doctrina al presente caso. Vulneración de derecho fundamental. Estimación de la apelación.

No se discute que en fecha 27 de febrero de 2018 el hoy apelante, en su condición de diputado y portavoz del grupo político GANEMOS SALAMANCA de la Diputación Provincial de Salamanca, presentó solicitud de copia en formato digital reutilizable de la demanda y contestación presentadas en el litigio judicial sobre la concesión de gestión del muelle Vega Terrón promovido contra la Diputación por la empresa concesionaria Vegater, S.A., haciendo constar que "conforme se indicó en la Comisión Informativa de Contratación celebrada el 21 de febrero de 2018, tengo interés en conocer las argumentaciones de las partes en el litigio que enfrenta a la Diputación con la que fue concesionaria del muelle de Vega Terrón". La Diputación disponía de un plazo de cinco días para resolver la petición de información a contar desde la fecha de la propia solicitud, venciendo, por tanto, el día 5 de marzo de 2018.

Así las cosas, el recurso de apelación ha de correr suerte totalmente estimatoria al apreciarse por la Sala una restricción ilegítima de las facultades de examen y control que como diputado provincial competen al recurrente ya que, al no haber sido respondida en plazo, dicha solicitud ha de entenderse íntegramente estimada ex artículo 14.2 ROF, en cuya virtud " *La petición de acceso a las informaciones se entenderá concedida por silencio administrativo en caso de que el Presidente o la Comisión de Gobierno no dicten resolución o acuerdo denegatorio en el término de cinco días, a contar desde la fecha de solicitud* "; consideración estimatoria -no analizada en la sentencia de instancia- que impide su ulterior denegación por parte de la Diputación al margen de los procedimientos especiales de revisión, lo que no se ha efectuado. Sólo con este argumento la demanda debería haber sido estimada, pero es que, además, cabe significar lo siguiente:

a) Tal y como pone de manifiesto el apelante, la solicitud, de hecho, fue estimada al haber sido autorizado el acceso por el Vicepresidente 1º de la Corporación; así se desprende del escrito del Técnico de Información de fecha 7 de marzo de 2018 dirigido al Departamento de Asesoría Jurídica: " *UNA VEZ AUTORIZADO EL ACCESO POR EL VICEPRESIDENTE 1º D. Tomás , le ruego proceda a la remisión de la información solicitada a la Unidad de Información* ". Es claro -en contra del alegado de la Diputación- que la autorización y petición de remisión de información al Departamento de Asesoría Jurídica no excluía ningún documento ni contenía reserva alguna.

b) Es sólo con posterioridad, al tiempo de la remisión misma de la documentación solicitada, cuando el Asesor Jurídico excluyó la demanda de la empresa recurrente por entender que "al ser un escrito formulado por Letrado, se encuentra protegido por los derechos de propiedad intelectual, tal y como tiene establecido la Audiencia Provincial de Salamanca en Sentencia nº 107/2017 de fecha 2 de marzo de 2017 , por lo que no es posible acceder a la entrega del mismo ya que es uno de los supuestos en que está limitado el derecho de acceso a la información previstos en el art. 14.1 j) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia , acceso a la información pública y buen gobierno".

Ahora bien, esta sentencia no guarda la más mínima relación con el caso que nos ocupa, tratándose allí de un supuesto de eventual plagio entre abogados en relación con una demanda en procedimiento de derechos fundamentales, siendo a la vez uno cliente del otro. En esta sentencia, en efecto, se reconoce que los escritos e informes forenses pueden ser considerados como obras literarias o incluso científicas a las que puede aplicarse el concepto de obra original, añadiéndose, sin embargo, que " *Dicho lo anterior, no existe razón para que un abogado se niegue a entregar copia de sus escritos a su cliente alegando sus derechos de autor, pues una cosa es la propiedad sobre el soporte (o una copia del mismo) y otra la propiedad intelectual sobre la obra. La propiedad del soporte no atribuye derecho de explotación alguno sobre la obra (art. 56 TRLPI). Pero si un abogado quisiera utilizar el trabajo realizado por otro anteriormente (algo que puede ser habitual cuando, a petición del cliente, se produce una venia para autorizar a otro profesional continuar con el caso), debería solicitar autorización (licencia)* ".

Habida cuenta que, por definición, una demanda judicial tiene que ser conocida en el proceso y, señaladamente, por todas las partes personadas, no se acierta a comprender qué tipo de restricción cabe aplicar aquí en relación con la protección a la propiedad intelectual del autor de la demanda, no habiéndose siquiera sugerido que el diputado recurrente pretenda acceder al conocimiento de la misma para su propia profesión de abogado en un asunto supuestamente similar -impugnación de una resolución concesional-. No podemos obviar que el recurrente -al igual que un miembro de una comunidad de vecinos, o un socio de una mercantil- forma parte de la propia Corporación provincial por lo que, incluso desde la genuina perspectiva judicial, el recurrente tendría pleno derecho a conocer como interesado la demanda dirigida contra la Corporación de la que forma parte integrante, todo ello sin perjuicio del deber del recurrente de guardar reserva en los términos contemplados en el artículo 16.3 del ROF que hemos citado.



c) Por otro lado, no se comparte el concepto sumamente restrictivo de expediente administrativo, por contraposición al de expediente judicial, que sirve a la sentencia de instancia para justificar la denegación; aparte de lo ya dicho sobre el derecho del diputado provincial a conocer el contenido de la demanda dirigida frente a la Corporación, parece claro que toda la documentación generada en el proceso judicial en relación con el litigio descrito ha de incorporarse por la Administración provincial a sus propios archivos, que en este caso no puede ser otro que el expediente administrativo de resolución de la concesión, el cual abarca como es lógico todo el asunto hasta su resolución definitiva y firme, incluidos los recursos judiciales si los hubiere, como es el caso.

Pero es que incluso aunque aceptáramos la contraposición expediente administrativo/expediente judicial, en todo caso el derecho de acceso a la información por parte del miembro de la Corporación no se circunscribe a los expedientes administrativos, sino que se refiere más ampliamente a "cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función", y no cabe duda que la demanda en cuestión se encuadra en cualquiera de tales conceptos y obra en poder de los servicios jurídicos de la Corporación. Y

d) En fin, de acuerdo con la doctrina jurisprudencial expuesta, la Sala no alberga duda alguna de que el conocimiento por el diputado provincial de la demanda formulada contra la Corporación propicia y coadyuva al efectivo control y fiscalización de las actuaciones llevadas a cabo por la Administración en relación con la concesión y su resolución. Como dijimos en nuestra Sentencia de 17 de abril de 2018, recurso de apelación 131/18 -reproducida en otra de la misma fecha, recurso de apelación 72/18-,^o "Una mínima, elemental conciencia y cultura democrática impone adoptar una posición diametralmente opuesta si del acceso a determinada documentación se está hablando. 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 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".

Todo ello, reiteramos, sin perjuicio del deber de guardar reserva en relación con dicha información ex artículo 16.3 ROF.

CUARTO.- Costas procesales de la apelación.

De acuerdo con el criterio objetivo del vencimiento que se establece en el artículo 139.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa, no procede imponer las costas a ninguna de las partes en ninguna de las instancias.

VISTOS los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación,

FALLAMOS

ESTIMAR el recurso de apelación interpuesto por don Mario contra la Sentencia de 21 de enero de 2019 dictada en el procedimiento de protección de derechos fundamentales núm. 95/18, la cual se revoca, declarándose en su lugar la existencia de la vulneración del derecho fundamental a la participación política alegada, condenando a la Administración demandada a la entrega inmediata de copia de la documentación solicitada (copia en formato digital del escrito de la demanda presentada en el litigio sobre la concesión de gestión del muelle Vega Terrón, como de la documentación que se le anexe), y sin hacer especial pronunciamiento en cuanto a costas procesales.

Devuélvase los autos originales y el expediente al órgano judicial de procedencia, acompañando testimonio de esta sentencia, y dejando el original en el libro correspondiente.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo y/o ante la Sección de Casación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo con sede en el Tribunal de Justicia de Castilla y León, de conformidad con lo previsto en el artículo 86.1 y 3 de la LJCA cuando el recurso presente interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia; mencionado recurso se preparará ante esta Sala en el plazo de treinta días siguientes a la notificación de la sentencia y en la forma señalada en el artículo 89.2 de la LJCA.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.