



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

**Tribunal Superior de Justicia de Cantabria. Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Recurso de Apelación 0000188/2022**

NIG: 3907545320220000372

Sección: Sección 7-8-9

TX004

Avda Pedro San Martin S/N Santander Tfno: 942 35 71 24 Fax: 942 35 71 35  
JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 2 de Santander Derechos Fundamentales  
0000118/2022 - 00

Puede relacionarse telemáticamente con esta  
Admón. a través de la sede electrónica.  
(Acceso Vereda para personas jurídicas)  
<https://sedejudicial.cantabria.es/>

Firmado por:  
José Ignacio López Cárcamo,  
Esther Castanedo García,  
Clara Penín Alegre,  
Rafael Losada Armada

**SENTENCIA 000013/2023**

**ILMO. SR. PRESIDENTE**

D. RAFAEL LOSADA ARMADÁ

**ILMOS. MAGISTRADOS**

DÑA. CLARA PENÍN ALEGRE

D. JOSÉ IGNACIO LÓPEZ CÁRCAMO

DÑA. ESTHER CASTANEDO GARCÍA

En Santander, a 19 de enero del 2023.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria ha visto el presente **Recurso de Apelación nº 188/2022**, interpuesto por D. SALOMON MARTIN AVENDAÑO, representado por la Procuradora D<sup>a</sup> JOSEFA RAMOS DURANGO y defendido por el Letrado D. ENRIQUE DE LA CALLE VALVERDE, contra la sentencia del JCA nº 2 dictada en el Proceso especial de Protección de Derechos Fundamentales nº 127/2022, siendo parte apelada el AYUNTAMIENTO DE EL ASTILLERO representado por la Procuradora D<sup>a</sup> YOLANDA COBO MAZO y defendido por la Letrada D<sup>a</sup> REYES ALDAY LOPEZ-ALONSO, siendo parte el MINISTERIO FISCAL.

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación:  
<https://portalprofesional.cantabria.es/SCDD/index.html>

Fecha: 31/01/2023 11:59

CSV: 3907533000-6007b8b5be4741cae30a23b4a2003e1Y07AA==





ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

Firmado por:  
José Ignacio López Cárcamo,  
Esther Castanedo García,  
Clara Penín Alegre,  
Rafael Losada Armada

Fecha: 31/01/2023 11:59

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación:  
<https://portalprofesional.cantabria.es/SCDD/index.html>

CSV: 3907533000-b007b8b5be4741cae30a23b4a2003a1/YO7AA==

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Se ha interpuesto recurso de apelación frente a la sentencia del JCA nº 2 dictada en el Proceso especial de Protección de Derechos Fundamentales nº 127/2022.

**SEGUNDO.-** Habiendo alcanzado la Sala una decisión sobre dicho recurso, pasa el ponente, José Ignacio López Cárcamo, a exteriorizarla.

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** El objeto del proceso de primera instancia es la pretensión de anulación de los Decretos de Alcaldía números 137 y 138 del año 2022 sobre solicitudes de información formuladas por el demandante, concejal del Ayuntamiento, concretamente el acceso a los expedientes de los asuntos tratados en las reuniones de la Junta de Gobierno celebradas los días 3 y 11 de marzo de 2022 (Actas 2022/8 y 2022/9). Dichos decretos permiten el acceso a determinados expedientes, pero no a la totalidad de los solicitados.

La parte demandante alegó vulneración del art. 23 de la Constitución, en relación con los arts. 77 de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local (en adelante LBRL), y 14.1 y 15.b) del Real Decreto 2568/1986.

Expuesto en apretada síntesis, la sentencia desestima la pretensión del demandante porque la





ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

Firmado por:  
José Ignacio López Cárcamo,  
Esther Castañedo García,  
Clara Penín Alegre,  
Raíael Losada Armada

Fecha: 31/01/2023 11:59

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación:  
<https://portalprofesional.cantabria.es/SCDD/Index.html>

CSV: 3907533000-b007b8b5ebe4741cae30a23b4a2003e1Y07AA==

solicitud del demandante era genérica e indeterminada, y no justificó que le fuera necesaria para la realización de actuaciones concretas integradas en el ejercicio de su función, por lo que no ha quedado probado el efectivo menoscabo del derecho a la participación política.

En la apelación, el apelante insiste en que se ha vulnerado el art. 23 de la Constitución y razona tal aseveración.

**SEGUNDO.-** De la doctrina del TC se infiere que el art. 23.2 CE, puesto en relación con el 23.1, incluye el derecho de los representantes políticos de los ciudadanos a ejercer sin limitaciones injustificadas las facultades propias de su función representativa. Y la doctrina del TC también nos enseña que ese derecho es de configuración legal, lo que significa que las referidas facultades de los representantes políticos hay que buscarlas en las normas que regulen el estatuto de estos y el funcionamiento de los distintos entes y órganos en que desarrollen su función representativa; si bien en dicha doctrina se establece el matiz consistente en que no todas las facultades que se recojan en dichas normas quedaran amparadas por el derecho fundamental establecido en el art. 23.2 CE, sino únicamente las que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria.

Es oportuno citar aquí la STC 203/01, que, aunque antigua, contiene la doctrina constitucional en unos términos que no han variado sustancialmente, y que, si bien se refiere a los parlamentarios, es aplicable a los concejales, por obvia identidad de razón, al desempeñar también estos una función de representación política y afectarles el contenido del art. 23 CE (en





ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

Firmado por:  
Jose Ignacio López Cárcano,  
Esther Castanedo García,  
Clara Penin Alegre,  
Rafael Losada Armada

Fecha: 31/01/2023 11:59

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación:  
<https://portalprofesional.cantabria.es/SCDD/index.html>

CSV: 3907533000-b007b8b5e8e4741cae30a23b4a2003e1f07AA==

la cita utilizamos letra cursiva y subrayamos y/o resaltamos en negrita las partes del texto que consideramos significativas dentro de nuestro argumento. Forma esta de proceder que repetiremos en las posteriores citas, normativas o jurisprudenciales, que hagamos en esta sentencia):

*" (...) En atención a este encuadramiento de la queja, interesa recordar a los fines del presente caso, en primer lugar, que en una línea jurisprudencial que se inicia con las SSTC 5/1983, de 4 de febrero, y 10/1983, de 21 de febrero, este Tribunal ha establecido una directa relación entre el derecho de un parlamentario ex art. 23.2 CE con el que nuestra Constitución atribuye a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos en el art. 23.1, pues "son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos", como hemos declarado recientemente en la STC 107/2001, de 23 de abril, FJ 3, con cita de la STC 38/1999, de 23 de marzo. De suerte que el derecho del art. 23.2 CE así como, indirectamente, el que el art. 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido o sería ineficaz si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio (SSTC 10/1983, de 21 de febrero, y 32/1985, de 6 de marzo). Y, en consecuencia, hemos declarado que tal derecho sería vulnerado "si los propios órganos de las asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad entre representantes", como ha declarado la mencionada STC 38/1999 con referencia a las SSTC 36/1990, de 1 de marzo, y 220/1991, de 25 de noviembre. También ha de recordarse, en segundo término, que como inequívocamente se desprende del inciso final del*





ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

Firmado por:  
José Ignacio López Cárcamo,  
Esther Castañedo García,  
Clara Penín Alegre,  
Raquel Losada Armada

Fecha: 31/01/2023 11:59

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación:  
<https://portalprofesional.cantabria.es/SCDD/index.html>

CSV: 3907533000-b007b8b5be4741cae30ac23b4a2003e1YOTAA==

propio art. 23.2 CE, se trata de "un derecho de configuración legal" y esa configuración "comprende los Reglamentos parlamentarios a los que compete regular y ordenar los derechos y atribuciones que los parlamentarios ostentan". Por lo que, una vez conferidos por la norma reglamentaria, tales derechos y facultades "pasan a formar parte del status propio del cargo de parlamentario" (STC 27/2000, de 31 de enero, FJ 2), pudiendo sus titulares reclamar la protección del "ius in officium que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los del propio órgano en el que se integren", y, en concreto, hacerlo ante este Tribunal por el cauce del recurso de amparo según lo previsto en el art. 42 de nuestra Ley Orgánica (SSTC 161/1988, de 20 de septiembre, por todas). Si bien hemos precisado en la STC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2, y últimamente en la STC 107/2001, de 23 de abril, FJ 3 a), que "no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del ius in officium resulta lesivo del derecho fundamental", pues "sólo poseen relevancia constitucional a estos efectos los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, como son, indudablemente, el ejercicio de la función legislativa o **de control de la acción del Gobierno**, siendo vulnerado el art. 23.2 CE si los propios órganos de las asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes"

-Fin de la cita-

Dada la configuración legal del llamado "ius in officium", procede citar los preceptos legales y reglamentarios concernidos:





ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

Firmado por:  
Jose Ignacio López Carcamo,  
Esther Castanedo Garcia,  
Clara Penin Alegre,  
Rafael Losada Armada

Fecha: 31/01/2023 11:59

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación:  
<https://portalprofesional.cantabria.es/SCDD/index.html>

CSV: 3907533000-b007b8b65ebe4741cae30a23b4a2003e11Y07AA==

-Artículo 77 de la LBRL.

*"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.*

*La solicitud de ejercicio del derecho recogido en el párrafo anterior habrá de ser resuelta motivadamente en los cinco días naturales siguientes a aquél en que se hubiese presentado".*

-Art. 14 del RD 2568/1986

*"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"*

-Art. 15 del RD 2568/1986:

*"No obstante lo dispuesto en el número 1 del artículo anterior, los servicios administrativos locales estarán*







ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

Firmado por:  
José Ignacio López Cárcamo,  
Esimer Castañedo García,  
Clara Penín Alegre,  
Rafael Losada Armada

Fecha: 31/01/2023 11:59

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación:  
<https://portalprofesional.cantabria.es/SCDD/index.html>

CSV: 3907533000-b007b8b5ebe4741cae30a23b4a2003e1Y07AA==

obligados a facilitar la información, sin necesidad de que el miembro de la Corporación acredite estar autorizado, en los siguientes casos:

(...)

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. (...)"

-Fin de la cita-

**TERCERO.-** En el caso presente, en la solicitud del concejal demandante/apelante se identificaron los expedientes a que pretendía se le diese acceso por su número y título, y se expresó la finalidad de la solicitud: ejercer la función de fiscalización de la actuación municipal.

Pues bien, la expresión de tal finalidad es más que suficiente para justificar la solicitud, pues se trata de una función esencial integradora del núcleo duro de la función representativa; y es fácil apreciar que el conocimiento de los expedientes de los asuntos tratados en los órganos de la entidad local (es decir, de la formalización documental de los procedimientos administrativos correspondientes a los actos y actuaciones debatidos, aprobados o no, en los órganos del ente local) es imprescindible para realizar la sobredicha función.

Siendo así, no cabe exigir más explicaciones ni concreciones al concejal que solicita la información; desplazándose al ente local la carga de justificar





ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

Firmado por:  
José Ignacio López Cárcamo,  
Esther Castanedo García,  
Clara Penín Alegre,  
Rafael Losada Armada

Fecha: 31/01/2023 11:59

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación:  
<https://portalprofesional.cantabria.es/SCDD/index.html>

CSV: 3907533000-b007b8b5e8e4741cae30a23b4a2003e1YO7AA==

cumplidamente la denegación del acceso a los expedientes.

Tratándose de una función tan importante como el control del gobierno local, la justificación de la negativa de la solicitud de información efectuada por un miembro de la Corporación debe ser jurídicamente sólida, asentada en normas o en la ponderación del derecho a la información con otros bienes jurídicos protegibles. Es el órgano que niega la información el que debe realizar con detalle y rigor esta justificación, y no a la inversa: que el solicitante justifique que la información es necesaria para el ejercicio de sus función representativa; y ello porque ha de hacerse una interpretación favorable al ejercicio de ésta, y en concreto del aspecto de control de la acción de gobierno, de tal manera que debe presumirse (con presunción "iuris tantum") que la información que el concejal solicita es necesaria para el ejercicio de dicha función, y solo puede denegarse si se acredita con claridad que nada tiene que ver con esa función o que su fin es ajeno a la misma.

Y no ha cumplido tal carga el ente local demandado, pues no es suficiente con referirse al carácter genérico de la solicitud y a la desproporción de lo solicitado.

La solicitud permite conocer la información que se reclama y la desproporción, desde la perspectiva jurídica que hemos de adoptar, nada tiene que ver con el número de expedientes objeto de la solicitud: se reclama el acceso a los referidos a asuntos tratados en la Junta de Gobierno, que son los que pueden ser objeto de control por los miembros electos.







ADMINISTRACION DE JUSTICIA

Firmado por:  
José Ignacio López Cárcamo,  
Esther Castañedo García,  
Clara Penín Alegre,  
Raíael Losada Armada

Fecha: 31/01/2023 11:59

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación:  
<https://portalprofesional.cantabria.es/SCDD/Index.html>

CSV: 3907533000-b007b8b5e8e4741cae30a23b4a2003e1/YO7AA==

Y, en cuanto al alegato de la Administración consistente en que la información precisa para ejercer su función la podía encontrar el demandante en las actas de las reuniones de la Junta de Gobierno, decimos:

Por un lado, que el carácter superfluo de la información solicitada ha de presentarse con meridiana claridad, sin plantear duda alguna, para poder ser motivo de denegación, y, por otro, **que las actas no pueden sustituir a los expedientes, porque estos contienen todos los datos que ofrecen los procedimientos seguidos para dictar los actos o realizar las actuaciones del ente local.**

A mayor abundamiento, concurre el supuesto previsto en el art. 15.b) del RD 2568/1986: "*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*" - La cursiva es nuestra; y el subrayado-: la solicitud puede incluirse perfectamente en el supuesto descrito en el inciso final.

**En definitiva, en este caso la Administración demandada ha vulnerado el derecho del demandante establecido en el art. 22.3 CE.**

→ 23.2 CE.

emr

**CUARTO.-** Lo que precede conduce a la estimación del presente recurso de apelación, la revocación de la sentencia apelada, la consiguiente estimación del recurso contencioso-administrativo, la anulación del Acuerdo impugnado y el requerimiento a la Administración demanda a que facilite la concejal





ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

Firmado por:  
José Ignacio López Cárcamo,  
Esther Castañedo García,  
Clara Penín Alegre,  
Rafael Losada Armada

Fecha: 31/01/2023 11:59

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación:  
<https://portalprofesional.cantabria.es/SCDD/index.html>

CSV: 3907533000-b007b6b5ebe4741cae30a23b4a2003e1Y07AA==

demandante el acceso a los expedientes objeto de su solicitud.

En el "suplico" de la demanda, la facilitación de la información se refería, amén de al concejal demandante, a todos los componentes del grupo municipal socialista. Pero el "fallo" de la sentencia únicamente se puede referir al concreto concejal demandante, pues es él el titular del derecho a la información cuya vulneración pretende que el tribunal repare.

En cuanto a las costas de la primera instancia han de imponerse a la Administración demandada, en virtud de la regla dispuesta en el art. 139.1 de la LJCA; ya que la pretensión nuclear del demandante ha sido estimada: la anulación del Acuerdo por vulneración de su derecho a la información necesaria para ejercer su función representativa, siendo lo referente a la información a los miembros del grupo socialista un mero apéndice secundario de dicha pretensión que, si bien merece una precisión en la parte dispositiva de la sentencia, no es esta suficiente para excluir la regla del vencimiento objetivo.

No se imponen las costas de la apelación, por aplicación del art. 139.2, "a sensu contrario".

### **FALLAMOS**

Estimamos el presente recurso de apelación, revocamos la sentencia apelada y, en su sustitución, estimamos el recurso contencioso-administrativo, anulamos el Acuerdo impugnado y requerimos a la Administración demanda que facilite al concejal demandante el acceso a los expedientes objeto de su





ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

Firmado por:  
José Ignacio López Cárcamo,  
Esther Castanedo García,  
Clara Penín Alegre,  
Rafael Losada Armada

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación:  
<https://portalprofesional.cantabria.es/SCDD/index.html>

Fecha: 31/10/2023 11:59

CSV: 39075333000-b007b8b5e4741cae30a23b4a2003e1f0707AA==

solicitud. Imponemos las costas del recurso contencioso-administrativo a la Administración demandada.

Así, por esta nuestra sentencia, que se notificará a las partes haciéndoles saber, conforme dispone el artículo 248 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que contra la misma solo cabe interponer recurso de casación ante la Sala correspondiente (del Tribunal Supremo si la infracción afecta a normas de derecho estatal o de la Unión Europea), única y exclusivamente, en el caso de que concurra algún supuesto de interés casacional objetivo y con los requisitos legales establecidos, todo ello de conformidad con los Artículos 86 y siguientes de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en redacción dada por Ley Orgánica 7/2015 de 21 de julio; dicho recurso habrá de prepararse ante esta sala del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria en el plazo de treinta días siguientes a la notificación de esta sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.



