

"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (...)" Art. 1 de la Declaración Universal de los DD HH
"Tots els éssers humans naixen lliures i iguals en dignitat i drets (...)" Art. 1 de la Declaració Universal dels DD HH

Queja	2302219
Materia	Transparencia
Asunto	Alcaldía. Secretaría General. Expediente: 7086/2023. Solicitudes de acceso, a través de la plataforma electrónica gestiona, a los libros de registro de entrada y salida de documentos, a los libros de actas y de resoluciones de la Alcaldía; información sobre el estado de ejecución del presupuesto municipal y copia de las resoluciones de Alcaldía desde el 17/6/2023.
Actuación	Resolución de cierre

RESOLUCIÓN DE CIERRE

En relación con la queja de referencia promovida con fecha 21/7/2023 por (...), en nombre y representación del Grupo Municipal Socialista, respecto a las solicitudes de acceso, a través de la plataforma electrónica gestiona, a los libros de registro de entrada y salida de documentos, a los libros de actas y de resoluciones de la Alcaldía; información sobre el estado de ejecución del presupuesto municipal y copia de las resoluciones de Alcaldía desde el 17/6/2023, procedemos al cierre de nuestro expediente, a tenor de lo dispuesto en el artículo 33.1 de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, sin que el Ayuntamiento de Sant Joan d'Alacant, mediante escrito que tuvo entrada en esta institución con fecha 16/10/2023, haya aceptado la Resolución de consideraciones de fecha 11/9/2023.

En el informe suscrito con fecha 13/10/2023 por el Secretario General del Ayuntamiento, se detallan, en esencia, los motivos por los que no se aceptan los pronunciamientos de esta institución, a saber:

"(...) A) Escrito de fecha 29 de junio 2023 con número de registro 2023-E-RE- 8179 por el que se solicita "acceso inmediato a los registros de entrada y salida del Ayto. de Sant Joan d'Alacant".

(...) el derecho de acceso a la información en el caso del Libro de Registro de Entrada y Salida no requiere de previa autorización. Otra cosa distinta serán los documentos que se acompañen (RE o RS), ya que para ello será preciso una solicitud previa de acceso por parte de los concejales, sin que dicha solicitud se pueda realizar de forma indiscriminada (a la totalidad de documentos que se contienen en tales registros).

Pero como decimos, el precepto se refiere al acceso directo a la "información contenida en los libros de registro o en su soporte informático (aludiendo, sin duda, a los libros electrónicos)" Y es que esa información contenida en los libros de Registro hace alusión a los asientos que, preceptivamente, deben contener las anotaciones en los mismos pues, es ahí, donde se refleja de manera extractada la información de los documentos que entran o salen de la Corporación y, existiendo interés por algún concejal en alguno asiento de ellos es cuando puede solicitar al alcalde acceso a los documentos que se derivan de ese asiento de entrada o salida (...) si atendemos al art. 128.2, la petición formulada ni es preceptiva, ni necesaria, ni sometida a plazo de respuesta, bastando, como se ha dicho, personándose ante el servicio depositario de estos libros (en este caso, el Departamento de Secretaría), para tener acceso directo a dicha información (...)

una cosa es que el acceso sea directo, y otra distinta es cómo deba efectuarse dicho acceso. Pues claro está que el precepto alude que debe hacerse a través de los servicios de la corporación, en este caso, el acceso debe realizarse a través de los Servicios de Secretaría al Libro de Registros. Sobre este particular, el que suscribe ya informó verbalmente a los Srs. Concejales en la Comisión Informativa previa al Pleno de 31 de julio de 2023 y en el propio Pleno sobre ese derecho y cómo podían ejercitarlo (...)

Nunca se ha denegado el derecho de ningún concejal a acceder a la información. Otra cosa es el modo pretendido por la portavoz del grupo municipal, mediante acceso directo por un sistema de claves, a todo el RE como el RS, algo que, como vemos, no autoriza la Ley y, en todo caso, no corresponde a esta Secretaría la atribución de claves ni permisos a dichos RE o RS (...)

según comunicó a esta Secretaría los responsables del Servicio de Informática, el programa utilizado por el Ayuntamiento, en relación al Registro, no permite disociar la consulta de los asientos del Registro con los documentos que se presentan junto a las distintas instancias (...)

el sistema informático sólo permite, a quién posee las claves y autorización al programa, acceder a la totalidad de los documentos del Registro, acceso que sólo tienen los funcionarios públicos adscritos a las funciones de Registro. De hecho, no consta a esta Secretaría, ni siquiera el Alcalde ni el resto de concejales que conforman el equipo de gobierno tiene ese acceso al RE y RS mediante claves al programa Gestiona y, menos aún, acceso total e indiscriminado a los documentos que integran el RE o RS, como pretende la portavoz del grupo municipal solicitante (...)

El gestor de procedimientos utilizado por el Ayuntamiento no permite disociar los asientos correspondientes (art.153 ROF) de las entradas y salidas con los documentos adjuntos que se acompañan, por lo que la consulta al libro de Registro sólo puede realizarse desde el propio servicio de Secretaría para garantizar, de un lado, el derecho de acceso a dicha información por los Concejales y, de otra, el derecho a la intimidad de las personas (también protegido constitucionalmente, piénsese que por RE se presentan solicitudes de toda índole, tales como ayudas sociales o de vulnerabilidad, embargos de la Agencia Tributaria o de la SS, datos tributarios...). Y a esa conclusión también ha llegado la AEPD (Resolución de procedimiento sancionador PS/00380/2020 instruido por la Agencia Española de Protección de Datos contra un ayuntamiento de 27 de junio de 2021) (...) El dictamen, además, de indicar que se puede producir acceso a datos de carácter sensible sin una justificación real ni necesidad alguna, concluye que por defecto no se otorgue un derecho indiscriminado a acceder a la base de datos de registro de entradas y salidas, y que la finalidad de este no es su acceso como regla general o como medio de conocer lo que sucede en el Ayuntamiento”.

B) Escrito de fecha 29 de junio 2023 con número de registro 2023-E-RE-8180 por el que se solicita “acceso inmediato a los libros de decretos del Ayto”. Escrito de 3 de julio de 2023 en el que solicitan copia de todos los decretos desde el 17 de junio hasta la fecha de presentación.

En relación a esta petición debe resolverse en el mismo sentido que el punto anterior. Atendiendo lo dispuesto en el artículo 128.2.c) de la LRLV se facilitará el acceso a la información de los Decretos acordados sin necesidad de autorización por Alcaldía. Por lo que podrán acudir a las oficinas de secretaría en horario de 9:00h a 14:00h para consultar el Libro de Decretos.

No obstante, debe añadirse que todos los decretos adoptados por los distintos miembros de la Corporación se publican semanalmente (la rúbrica de su contenido) en el portal de transparencia del Ayuntamiento y, además, dentro del punto de control a órganos de gobierno de cada sesión de Pleno ordinario (que se celebra mensualmente) se da cuenta a todos los miembros de la Corporación de los distintos decretos adoptados. En todo caso, consta que, en relación a esta solicitud, se ha cumplimentado.

C) Escrito de fecha 29 de junio 2023 con número de registro 2023-E-RE-8179, en el que se indica: “EXPONE

Para el ejercicio de las funciones de control político, reconocidas en todos los textos legales reguladores de la actividad política local desde el Grupo Municipal Socialista del Ayuntamiento de Sant Joan d'Alacant”. SOLICITAMOS “estados ejecución actualizado con bolsas de vinculación incluidas de todo el presupuesto municipal”.

El estado de ejecución actualizado con bolsas de vinculación incluidas de todo el presupuesto actual municipal a fecha 29 de junio 2023, no es una información que forme parte de ningún expediente, ya que se debería elaborar un informe ex profeso por parte de los servicios de intervención para poder facilitarlo a la portavoz GM Socialista.

Por ello, no se trata de ejercer el derecho de acceso a la información obrante en un expediente de interés para un concejal por el ejercicio de su cargo, puesto que no se puede acceder a la información si no existe previamente en el expediente, como es el caso.

Pero, además, trimestralmente se da cuenta al Pleno del estado de ejecución del Presupuesto, informe al que todos los concejales tienen acceso cuando se les notifica su convocatoria con los asuntos a tratar, existiendo en el portal de transparencia del Ayuntamiento en el apartado hacienda

y presupuestos, un apartado dedicado a la ejecución del presupuesto en el que consta todos los informes de ejecución del presupuesto.

En este caso no resulta aplicable el derecho de acceso, tal y como se regulan los arts.14, 15 ROF y 128 LRLV, cuyo plazo de respuesta a tal petición se constriña a los 5 días naturales que marca la norma pues, en realidad, lo pretendido sólo puede materializarse con la elaboración de un informe por la Intervención General (...) Además, como puede observarse la petición se realiza por uno de los concejales y no por un tercio del número legal de miembros que exigiría preceptivamente su emisión (art. 4.1.b).5º del RD 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional).

D) Escrito de 3 de julio con número de registro 2023-E-RE-8572 "*solicitud de todos los decretos de alcaldía del Ayto. desde el 17 de junio hasta el día de hoy*".

Nos referimos a lo ya señalado anteriormente en este punto para el libro de decretos.
En relación a esta petición consta su debido cumplimiento.

E) Escrito 11 de julio 2023 con número de registro 2023-E-RE-8572 por el que solicita "Toda la información requerida".

Nos remitimos al cuerpo de este informe.

Por todo lo expuesto, cabe concluir:

PRIMERO.-Que el acceso a la información contenida en los libros de registros de entradas y salidas, así como al libro de Decretos es directo y no sometido a autorización previa.

Que este derecho, tal y como, se informó a los Srs. Concejales en el Pleno de 31 de julio de 2023 puede hacerse, en cualquier momento y directamente al Departamento de Secretaría sin necesidad de estar previamente autorizado por el Sr. Alcalde.

SEGUNDO.-Que la norma establece claramente que serán los servicios de la Corporación quienes facilitarán el acceso, pero no que el acceso deba realizarse mediante la entrega de claves de acceso al programa utilizado por el Ayuntamiento, pues, se accedería de manera indiscriminada no sólo a los asientos que conforman los Registros sino a todos los documentos que acompañan.

En todo caso, ya se informó en el Pleno de 31 de julio de 2023 del derecho de acceso directo a la información contenida en los libros de Registro, así de cómo proceder a su consulta, no habiéndose impedido en ningún momento su libre acceso por el Departamento de Secretaría.

Además la AEPD, limita el acceso indiscriminado a los RE y RS por los concejales sin que ello suponga ninguna vulneración del derecho constitucional a la participación en los asuntos públicos.

CUARTO.-Que la solicitud sobre el estado de ejecución actualizado con bolsas de vinculación incluidas de todo el presupuesto municipal a fecha 29 de junio 2023, en la forma solicitada requiere la elaboración de un informe por parte de la Intervención General.

Que, sin perjuicio de dicho informe se facilita a los Srs. Concejales cada trimestre y consta en el portal de transparencia del Ayuntamiento, la emisión de informes exige que la petición esté suscrita por un tercio de los Concejales y, en el presente caso, sólo se solicita por la portavoz del grupo municipal, por lo que su emisión no resulta preceptiva en los términos que hemos visto anteriormente.

Se emite este informe no vinculante y que se somete voluntariamente a otro con mejor criterio".

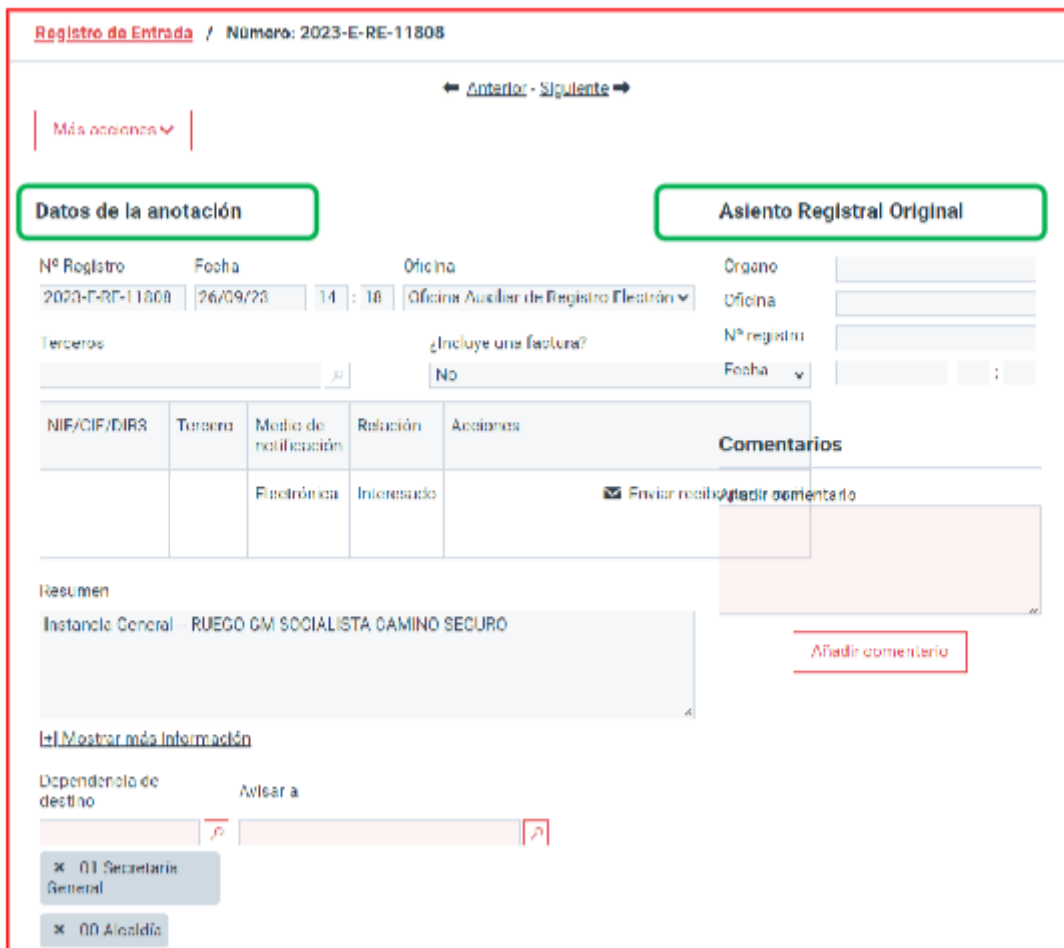
Con fecha 17/10/2023, se envió dicho informe municipal a la autora de la queja, quien, mediante escrito que tuvo entrada en esta institución el día 7/11/2023, efectúa, en síntesis, las siguientes manifestaciones:

"(...) PRIMERO.- En cuanto a las consideraciones formuladas sobre el acceso inmediato a los registros de entrada y salida.

"(...) el funcionario municipal reconoce que «el derecho de acceso a la información contenida en el Libro de Registro de Entrada y Salida no requiere de previa autorización», pero que la documentación que se acompañe sí estará sujeta al permiso del órgano competente, y que dicha solicitud de acceso a la documentación «no se podrá realizar de forma indiscriminada», sino únicamente por una parte, aunque no entra a especificar límite o número exacto.

(...) apunta al artículo 153 del ROF para decir que lo que realmente pretende la LRLCV no es aquello que efectivamente dice, sino un acceso parcial, extractado y encriptado a través del acceso a los **asientos** del Libro de Registro, que es enteramente distinto al **acceso completo** a la información que remiten o se remite a los interesados.

En aras a comprender mejor esta cuestión, se acompaña a continuación imagen gráfica de aquello que se entiende por asiento del Libro de Registro



The screenshot shows a web interface for 'Registro de Entrada' (Entry Register) with the number 2023-E-RE-11808. It features navigation buttons for 'Anterior' and 'Siguiente', and a 'Más acciones' dropdown. The main content is divided into two sections: 'Datos de la anotación' (Annotation Data) and 'Asiento Registral Original' (Original Register Entry). The 'Datos de la anotación' section includes fields for 'Nº Registro' (2023-E-RE-11808), 'Fecha' (26/09/23), 'Oficina' (Oficina Auxiliar de Registro Electrón), and 'Órgano'. Below this is a table with columns for 'NIF/CIF/DIRS', 'Tercero', 'Medio de notificación', 'Relación', and 'Acciones'. The 'Asiento Registral Original' section includes fields for 'Órgano', 'Oficina', 'Nº registro', and 'Fecha'. A 'Comentarios' section is also visible, with a 'Añadir comentario' button. At the bottom, there is a 'Resumen' section with the text 'Instancia General - RUEGO GM SOCIALISTA CAMINO SEGURO' and a 'Mostrar más información' link. The 'Dependencia de destino' section shows 'Oficial de Registro' and 'Asignar a' with a dropdown menu containing '01 Secretaría General' and '00 Alcaldía'.

Como se puede apreciar, la información contenida en el mismo es simplemente una anotación resumida de aquello que practica la Oficina del Registro, acompañada de un escueto resumen por lo que se comparece, pero que en ningún caso facilita ni posibilita un conocimiento sobre la información enviada. Este parco argumento le escuda para defender la imposibilidad de «*disociar la consulta de los asientos del Registro con los documentos que se presentan junto a las distintas instancias. Porque una cosa es, acceder a la información contenida en dichos registros (a los asientos ex art. 153 ROF), que es lo que autoriza la norma y, otra bien distinta, los documentos que integran las solicitudes y escritos que se presentan por los ciudadanos e instituciones*».

Así las cosas, de tomar por válidas las consideraciones pretendidas por el Sr. Secretario Municipal, los concejales y concejalas que ejercen las funciones de control al gobierno local verían limitado su derecho constitucional a participar en los asuntos públicos como representantes elegidos libremente (art. 23 CE), el cual quedaría supeditado a un extracto recogido en el asiento del Registro. Esto desvirtuaría por completo lo que ambas normas –la LRLCV y el ROF– pretenden en cuanto a acceso completo, libre y directo al contenido de los Libros de Registro, pues lo que se estaría dando es un acceso parcial e interesado a aquello que los ciudadanos desean expresar ante la Administración.

(...) hay que recordar que el artículo 128.2 de la LRLCV es palmario en cuanto a su contenido:

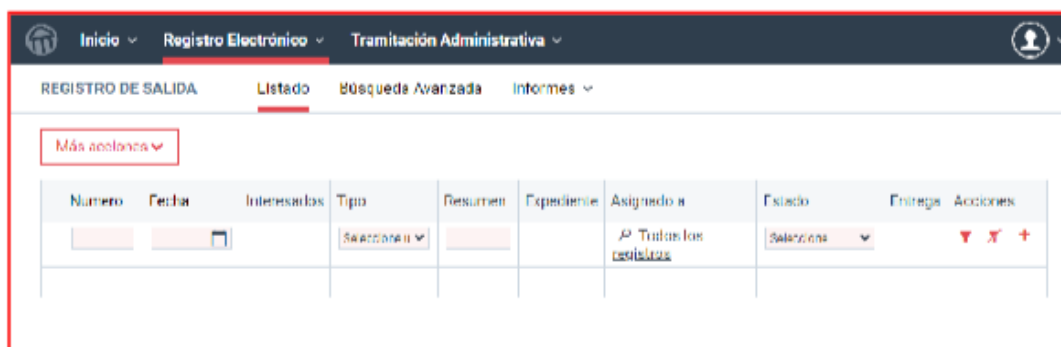
«Los servicios de la corporación facilitarán directamente información a sus miembros en los siguientes casos: [...] Cuando se trate de información contenida en los libros de registro o en su soporte informático, así como en los libros de actas y de resoluciones de la Alcaldía».

Y es en esto donde, por contra, es el Secretario Municipal quien parte de un doble error en su escrito de 13 de octubre de 2023, al sostener que el acceso a esta información debe realizarse por comparecencia física.

Primeramente, porque la norma permite, inequívocamente, el acceso a los Libros de Registro a través de soporte informático o electrónico, no siendo precisa la habilitación de ningún programa específico, ni sistema de claves. Y no se precisa porque el Ayuntamiento de Sant Joan d'Alacant cuenta, desde hace diez años, con los servicios que ofrece la plataforma de administración electrónica esPúblico Gestiona, entre los cuales se encuentra la interfaz de Registro Electrónico para la consulta del Registro de Entrada y el Registro de Salida.

Y, en segundo lugar, porque el Servicio de Secretaría no es el único competente para reconocer dicho acceso, sino que también intercede el Departamento de Informática por ser aquel que realiza las funciones de ordenación y mantenimiento de dicho portal, y porque también es un servicio de la corporación como reza la LRLCV.

Vista de la interfaz de Registro Electrónico actualmente deshabilitada para los miembros de la Corporación Municipal (imagen).



Por tanto, de tomar por válidas sus argumentaciones, se estaría cayendo en el absurdo de retroceder en el tiempo hacia momentos en los que en la Administración imperaban los procesos analógicos y en papel, una cuestión que el legislador trató de resolver mediante la entrada en vigor de la Ley 39/2015, que consagra el derecho de los interesados a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, así como la obligación de éstas de dotarse de los medios y sistemas necesarios para que ese derecho pueda ejercerse. En el caso del Ayuntamiento de Sant Joan d'Alacant ya existen estos sistemas electrónicos, que posibilitan el conocimiento de la información contenida en los Libros de Registro y los Libros de Actas y de resoluciones de la Alcaldía, debiendo simplemente converger la voluntad de no obstaculizar ni impedir este derecho.

Asevera que a esto sólo pueden acceder «los funcionarios públicos adscritos a las funciones de Registro [...] ni siquiera el Alcalde ni el resto de concejales que conforman el equipo de gobierno tiene ese acceso al RE y RS mediante claves al programa Gestiona y, menos aún, acceso total e indiscriminado a los documentos que integran el RE o RS, como pretende la portavoz del grupo municipal solicitante», una justificación débil e insuficiente, pues desde la entrada en funcionamiento de este sistema –en enero de 2014–, y hasta el pasado mes de junio, todos los miembros de la corporación municipal, sin distinción, han contado con acceso completo a las funcionalidades del Libro de Registro.

Precisamente, ha sido tras la formación del nuevo gobierno municipal cuando el Servicio de Informática recibió la instrucción de deshabilitar el acceso electrónico al Libro de Registro a través de la plataforma esPúblico Gestiona, como sí se podía hacer hasta el momento previo a la toma de posesión de la nueva corporación.

Por otro lado, que el Alcalde y los concejales del equipo de gobierno no cuenten con acceso al Libro de Registro en su formato electrónico, es más bien un pretexto para justificar esta irregularidad, que un criterio ajustado a derecho. Si bien es cierto que la norma es manifiestamente clara y específica en cuanto a que los datos e informaciones que obren en poder de los servicios

de la corporación alcanzará a todos los miembros de las corporaciones locales, esto se hace todavía más necesario e ineludible cuando dichos miembros no son parte del gobierno. En efecto, y por estéril que parezca este razonamiento, los componentes que forman los órganos de gobierno local no han de ejercer el control y fiscalización de sus propias acciones, sino que es una facultad que la legislación confiere al resto de miembros que componen el Pleno (Véase art. 22.2. a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local). Y en idéntico sentido apunta la jurisprudencia en materia contencioso-administrativo (v.gr. STS de 5 de junio de 2020).

(...) El enésimo criterio aprovechado por el funcionario habilitado nacional es en cuanto a la vulneración del derecho a la intimidad ex art. 18 CE (...) esta parte ha tenido acceso a la referida resolución de la AEPD, y nada se dice sobre la modalidad de acceso de los concejales al Libro de Registro, sino del uso que uno de estos había hecho para realizar unas manifestaciones en prensa conteniendo datos personales.

Paralelamente a esto, la LRLCV ex art. 128.5 asume que los miembros de las corporaciones locales tienen derecho a acceder a los libros de registro sin que ello conculque ninguna regulación en materia de protección de datos personales, pues la propia norma ya prevé un régimen específico de confidencialidad para el respeto de la información a la que tengan acceso, haciéndolos responsables directos en caso de un eventual incumplimiento (...)

el argumentario empleado hasta ahora por el titular de la Secretaría General del Ayuntamiento de Sant Joan d'Alacant, se debe rechazar desde una triple consideración:

1. La AEPD es el organismo público encargado de velar por el cumplimiento de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales en España. Se trata de una autoridad administrativa, de las previstas en la Ley 40/2015, pero en ningún caso tiene consideración de órgano judicial, por lo que la eficacia de sus pronunciamientos nunca puede prevalecer sobre las diferentes sentencias que sí reconocen el derecho de los miembros de las corporaciones a tener acceso libre y directo a los Libros de Registro. Asimismo, el supuesto particular que aduce el Secretario se limita a una recomendación en cuanto a que se adopten «conductas proactivas» para controlar el acceso a la información, pero nada dice de limitarlo, deshabilitarlo o restringirlo, como aquí ha sucedido.

2. En su escrito, el funcionario público dice que sólo tienen acceso al Registro los empleados municipales adscritos a este mismo departamento, pero cabe señalar que, de la misma manera que un funcionario jura o promete su cargo, los concejales que resultan electos también lo hacen en idéntico sentido, esto es, conforme a la Constitución Española, donde queda incluido el referido artículo 18 sobre derecho a la intimidad personal y familiar. Otrosí, la LRLCV prevé un régimen específico en materia de confidencialidad por parte de los concejales que tengan acceso a los datos e informaciones que obren en poder de los servicios de la corporación, por lo que el derecho de acceso a los libros de registro se encuentra totalmente acreditado.

3. Los datos e informaciones que tienen entrada a través del Registro General no tienen ese carácter íntimo que el Secretario pretende evidenciar, sino que son manifestaciones que, en la mayoría de casos, es el propio interesado quien desea ponerlas en conocimiento de la administración para recibir una contestación o prestación. Es más, en el caso de esas solicitudes de ámbito social, suelen ser objeto de publicación por parte de los organismos convocantes, entre los que se encuentra el Ayuntamiento de Sant Joan d'Alacant, por cierto, con una evidente falta de protección de datos de carácter personal en muchos de los dictámenes que resuelven ayudas sociales y, por tanto, una tarea que debería ser atendida con carácter previo a cualquier restricción a las personas que ejercen una representación pública.² En cualquier caso, el Sr. Secretario se empeña en justificar la retirada de permisos para acceder al Registro de Entrada (RE): *«piénsese que por RE se presentan solicitudes de toda índole, tales como ayudas sociales o de vulnerabilidad, embargos de la Agencia Tributaria o de la SS, datos tributarios...»*. Nada se dice sobre el Registro de Salida (RS), lo que evidencia que lo que aquí realmente interesa es ocultar el canal a través del cual tienen entrada las reclamaciones y quejas al Ayuntamiento de Sant Joan.

SEGUNDO.- En cuanto a las consideraciones formuladas sobre el acceso inmediato a los libros de decretos:

(...) Resulta del todo contradictorio y premeditado que, existiendo un soporte informático, se quiera supeditar este derecho a una presencialidad restringida a un horario de atención al público: *«Por lo que podrán acudir a las oficinas de secretaría en horario de 9:00h a 14:00h para consultar el Libro de Decretos»*. Esto no sólo limitaría el derecho de aquellos concejales que no tienen una dedicación exclusiva o parcial en el Ayuntamiento teniendo que ausentarse injustificadamente de sus puestos de trabajo, sino que además se posicionaría como una directriz contraria a la Ley, que

sí prevé el acceso al libro de registro y al libro de resoluciones de la Alcaldía «en su soporte informático» (...)

un Portal de Transparencia hace las veces de plataforma pública para la dación de cuentas, no es un lugar donde se pueda conocer el pormenorizado de un asunto. Así lo dice el Secretario Municipal cuando se refiere a «*la rúbrica de su contenido*», que es una suerte de semejante a lo que se entiende por resumen de contenidos. Simplemente hay que acceder a uno de estos extractos para comprobar que, efectivamente, lo que se publica es un empaquetado de decretos con una escueta sinopsis de aquello que se ha firmado durante un tiempo seleccionado. De otro lado, el Portal de Transparencia está configurado de tal manera que el órgano gestor de cada área puede decidir qué documentos hace visibles y cuáles no, pudiendo resultar en un posible conflicto de interés en caso de que reciba la orden de no publicar un determinado documento por parte de un superior jerárquico.

Por tanto, está muy bien que el Ayuntamiento cuente con esta herramienta de gobierno abierto de cara a la ciudadanía, pero en ningún caso esto puede suplir a aquello que dice la Ley en referencia a los derechos de los concejales, y es que los servicios de la corporación facilitarán directamente a sus miembros la información contenida en los libros de resoluciones (decretos) de la Alcaldía y, además, lo harán en su soporte informático. Esta cuestión quedaría resuelta en idéntico sentido al caso de los Libros de Registro, y es que si se devolviesen los permisos que anteriormente se tenían para acceder a dichas funcionalidades mediante la plataforma esPúblico Gestiona, se podría tener un conocimiento diáfano sobre la labor diaria de la administración, no viéndose obstaculizado el derecho de control y fiscalización a los órganos de gobierno (...)

hay que contestar poniendo de manifiesto que la dación de cuentas obligatoria en todo orden del día de las sesiones ordinarias de Pleno nunca puede venir a suplir o sustituir lo que la Ley determina como libre acceso de los concejales a la información sobre las resoluciones de la Alcaldía, como así se venía realizando sin problema alguno hasta el momento en que se decidió retirar e inhabilitar todos los permisos de acceso al Libro de Registro y al Libro de Decretos. Además, en un municipio como Sant Joan d'Alacant, de considerables características, supeditar el acceso a los Decretos dictados a su inclusión en el punto de la dación de cuentas, limita, dificulta y entorpece el derecho a la información de los concejales de la oposición, pues hablamos de cerca de 500 decretos al mes cuya revisión convertiría la labor de fiscalización en prácticamente un imposible.

(...) la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo, para el derecho de fiscalización de las actuaciones municipales:

«[...] la limitación apreciada por la Sala territorial no puede ser admitida por mucho que sea el Pleno quien tiene atribuida la función de "control y la fiscalización de los órganos de gobierno" ex artículo 22.2.a) de la LBRL, ya que ello conllevaría que la función de control solo puede ser ejercitada en el seno de tal órgano y tal conclusión no es acorde con la regulación legal del derecho fundamental reconocido en el artículo 23 de la CE. Por todo ello, la respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo será la siguiente: a los efectos del derecho fundamental reconocido en el artículo 23 de la CE, el derecho de acceso a expedientes y documentos por parte de los concejales que materialmente reconocen los artículos 77 de la LBRL y 14 del ROF, no puede quedar condicionado a que se trate de asuntos a debatir por el Pleno municipal». STS 486/2022, de 10 de febrero de 2022

A la vista de cuanto antecede, se demuestra que los miembros de las corporaciones locales tienen derecho a obtener los antecedentes, datos e informaciones que obren en poder de los servicios de la corporación y, particularmente, a la información contenida en los libros de registro y libros de resoluciones de la Alcaldía (decretos); que la LRRCV recoge específicamente el «soporte informático» existiendo medios constatados en el Ayuntamiento de Sant Joan d'Alacant como para que esta funcionalidad electrónica, además de ser posible, sea inmediata y conforme a la Ley; y que para acceder a esta información simplemente se requiere que los servicios de la corporación –en este caso el Servicio de Informática– restituyan los permisos de los que ya se disponía con anterioridad a la constitución de la nueva corporación municipal (...)

TERCERO.- En cuanto a las consideraciones formuladas sobre el acceso a estados ejecución actualizado con bolsas de vinculación incluidas de todo el presupuesto municipal:

El titular de la Secretaría General del Ayuntamiento de Sant Joan d'Alacant afirma que esto «no es una información que forme parte de ningún expediente, ya que se debería elaborar un informe ex profeso por parte de los servicios de intervención para poder facilitarlo a la portavoz GM Socialista (...)». Nuevamente, hemos de recurrir a la LRRCV para recordar que lo que en ella se regula no es

el derecho de acceso a expedientes, sino el derecho de información y, exactamente, a todos aquellos datos y antecedentes que obren en poder de los servicios de la corporación (...)

si no existe un expediente abierto a los efectos en el momento que se solicita dicha información, deberá crearse uno para el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley, que dice:

«[...] los miembros de las corporaciones locales tienen derecho a obtener del alcalde o presidente, o de la Junta de Gobierno Local, todos los antecedentes, datos e informaciones que obren en poder de los servicios de la corporación».

Considerando al Servicio de Intervención como aquel responsable de la gestión del presupuesto municipal, deberá ser este quien comunique o facilite dicha información, bien suscribiendo informe o instruyendo expediente, pues consideramos que la administración de los recursos y fondos públicos sí son una cuestión relevante para el desempeño del cargo de concejal, máxime cuando se trata del principal grupo de la Oposición (...)

ya ha quedado fehacientemente constatado que la dación de cuentas en sesión plenaria no puede venir a sustituir o suplir el derecho de los concejales a acceder a la información cuando así la requieran, máxime cuando los Plenos se convocan con 48 horas de antelación y el examen de esta documentación requiere de un exhaustivo análisis para su correcta comprensión. Y en segundo lugar e idéntico sentido, la publicidad que se decida dar en el Portal de Transparencia sobre la labor diaria de la administración no puede desvirtuar lo dispuesto por las leyes y el derecho en cuanto a las garantías que ostentan los miembros de las corporaciones locales. No obstante, se ha consultado el referido Portal y el apartado dedicado a la ejecución del presupuesto y, pese a que el funcionario que suscribe asegura que se da cuenta de la información que se solicita trimestralmente, se observa que el último Informe que allí obra es aquel que refleja el estado de las cuentas a fecha de 30 de junio de 2023, no existiendo constancia del referido al tercer trimestre del año, que ya excede su plazo de publicación por tiempo superior a 30 días (...).

Esta institución no comparte la postura mantenida por el Ayuntamiento de San Joan d'Alacant por los siguientes motivos:

a) Todos los concejales tienen el derecho fundamental de acceder a la información pública (artículo 23 de la Constitución Española), tanto los que forman parte del equipo de gobierno, como de la oposición. Sin acceso a dicha información resulta imposible ejercer las funciones del cargo público para el que han sido democráticamente elegidos.

b) A pesar de que se trata de un derecho de configuración legal, la normativa de régimen local debe ser aplicada conforme al principio de interpretación más favorable a la eficacia de los derechos fundamentales, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas (artículo 3.1 del Código Civil).

c) La normativa de régimen local vigente fue aprobada hace muchos años en un momento social muy distinto al actual: el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) y la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana (LRLCV).

d) Aunque la normativa sectorial de régimen local no ha sido formalmente derogada, sí que se ha visto afectada por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, ya que si estas normas han ampliado sustancialmente el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública de forma gratuita y por vía electrónica, los concejales no pueden ser de peor condición y tener un acceso más limitado porque la normativa de régimen local no se haya actualizado, puesto que su derecho de acceso a dicha información pública tiene la relevancia de ser un "derecho fundamental" para poder ejercer sus funciones de control y participación.

En consecuencia, esta institución considera que los concejales tienen derecho a acceder a la información municipal de manera gratuita y por vía electrónica. No deben comparecer en las oficinas de Secretaría para acceder a la información contenida en los libros de registro o en su soporte informático, así como en los libros de actas y de resoluciones de la Alcaldía (artículo 128.2.c) de la Ley 8/2010, de régimen local de la Comunitat Valenciana).

e) Esta incidencia de la legislación de transparencia sobre la normativa de régimen local ha sido ya aplicada por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en varias decisiones:

- Sentencia nº 261, de fecha 5 de abril de 2016, Recurso contencioso-administrativo núm. 422/2015 ([pinchar aquí](#)):

“(…) se ha vulnerado el art. 23 de la Constitución, las sentencias que cita el Ayuntamiento hay que situarlas en su contexto. En los años noventa del siglo pasado obtener copias de toda la documentación podría suponer que la mitad de la plantilla del Ayuntamiento estuviera haciendo fotocopias; en la actualidad, con las plataformas digitales y la posibilidad de entregar copias digitales en un pendrive supone la falta de excusa para no facilitar a los concejales de la oposición todo el material para que puedan cumplir con su cometido de fiscalización y control, esa es su misión como oposición democrática, máxime cuando existe la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, donde se pretende que la información -salvo datos relevantes- sea de dominio público”.

- Sentencia nº 312, de fecha 23 de junio de 2020, Recurso contencioso-administrativo núm. 103/2018 ([pinchar aquí](#)):

“(…) Llama la atención de este Tribunal que se siguen produciendo procesos judiciales por "concejales electos" a los que se priva o limita la información para ejercer sus funciones. Lo curioso es que en muchas ocasiones la información solicitada y denegada -expresa o tácitamente- debería estar a disposición del público en general en el portal de transparencia, tal como establece el art. 2.1.a) en relación con el art. 6 (Información institucional, organizativa y de planificación.), art. 7 (Información de relevancia jurídica) y art. 8 (información económica) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, tiene como limitaciones el art. 14 (perjuicio para el interés público), art. 15 (datos persona). Así mismo, el art. 2.1.d) en relación con el amplísimo art. 9 de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana. Ambas normas, tiene una dimensión tan amplia que se hace difícil que un concejal pueda necesitar pedir información, sólo tendría que mirar en el portal de transparencia del Ayuntamiento. Tiene que velar por el cumplimiento de las leyes de transparencia no sólo el Alcalde como máximo responsable de una Corporación Local, sino que entra dentro de las funciones del Secretario y demás funcionarios con habilitación de carácter nacional según el art. 2.3 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo (RCL 2018, 438), por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional (...)”.

f) Respecto a la protección de los datos personales de los documentos que constan en los registros de entrada y de salida, hay que tener en cuenta que ni la LRBRL ni el ROF establecen ninguna limitación para denegar el acceso a la información pública por parte de los concejales cuando se afecte al ámbito de privacidad de las personas. La ponderación entre el derecho a la intimidad y la protección de los datos personales -reconocido en el art. 18 CE- y el derecho de acceso a la información pública, como reflejo del derecho a la participación en los asuntos públicos del artículo 23.2 de la CE, se ha resuelto a favor de este último.

Por lo tanto, como regla general, esta institución ha declarado, de forma reiterada, que no procede denegar el acceso a la información municipal por parte de los concejales cuando la misma contiene datos que afectan la intimidad o privacidad de las personas, sin perjuicio del deber de confidencialidad que pesa sobre los concejales.

No puede denegarse el derecho a la información del concejal alegando la prohibición de comunicación de cesión de datos a terceros, puesto que el concejal no tiene la condición de tercero, al formar parte de la Administración municipal y, para el adecuado ejercicio de sus funciones, necesitará frecuentemente acceder a esta información (arts. 5 y 8 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales).

La interpretación de la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) es muy favorable al acceso desde hace muchos años. Así, por ejemplo, pueden verse los [Informe nº 411](#) y [nº 501](#), ambos del 2008, relativos al acceso diario por parte del Grupo Municipal a la información contenida en el registro de entrada y salida de documentos municipales. Se ha insertado los enlaces a ambos informes para facilitar su lectura.

En todo caso, los concejales serán responsables ante la Agencia Española de Protección de Datos de la vulneración del deber de confidencialidad, previsto en el artículo 128.5 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana:

“Los miembros de la corporación deberán respetar la confidencialidad de la información a que tengan acceso en virtud del cargo sin darle publicidad que pudiera perjudicar los intereses de la entidad local o de terceros; siendo directamente responsables”.

A mayor abundamiento, el concejal está legitimado para acceder a los datos personales existentes en la información municipal porque es esencial para el cumplimiento de sus funciones (artículo 6.1, apartados c) y e) del Reglamento General de Protección de Datos), procurando evitar el acceso a datos especialmente protegidos, a datos innecesarios (principio de minimización) y aplicando técnicas de anonimización. Si el concejal no pudiera acceder a dicha información, sería absurdo que la normativa de régimen local les impusiera el deber de reserva.

En consecuencia, es la aplicación informática de gestión de expedientes que utiliza el Ayuntamiento de Sant Joan d'Alacant la que se tiene que adaptar para hacer efectivo y real el derecho fundamental de los concejales a acceder a la información pública contenida en los mismos, y no, al revés, utilizar la aplicación informática como excusa para impedir el acceso a la información.

El departamento municipal de informática debe introducir los cambios necesarios en el programa de gestión de los expedientes para que los concejales puedan acceder a la información pública, salvo a aquellos datos especialmente protegidos (referidos a la filiación sindical, salud de las personas, menores o tributarios) o que sean innecesarios para el ejercicio de la función de concejal.

El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en su Sentencia de fecha 25/3/2022 ([pinchar aquí](#)), ha razonado en los siguientes términos:

“(…) dado que el concejal recurrente solicita el acceso a los expedientes administrativos en el ejercicio de la función de control y fiscalización política del ejecutivo local -sin perjuicio de las especialidades que pudieran derivarse del régimen específico de determinados tratamientos, como los datos tributarios sometidos a las limitaciones previstas en la Ley General Tributaria, no aplicable al caso-dicho acceso encuentra su base jurídica en los apartados c) y d) del artículo 6.1 del Reglamento UE, siendo precisamente la LRBRL la norma con rango de ley que lo ampara como excepción al consentimiento del interesado (…)

Por su parte, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en su Sentencia de fecha 13/2/2018 ([pinchar aquí](#)), ha reiterado la misma doctrina mantenida en las anteriores Sentencias nº 69, de fecha 27/1/2016 y nº 679, de fecha 19/7/2016, a saber:

“(…) El transcrito precepto, regula un Derecho de Acceso DIRECTO y permanente- sin necesidad de solicitud por escrito individualizada-, de acceso a la información contenida en los Registros, bien en el soporte informático, bien en los libros correspondientes. Y es evidente, que tal Derecho de acceso no tiene limitación alguna. No se precisa ni concreción del objeto, ni del espacio temporal a consultar, ni de las razones por las cuales se pretende efectuar tal consulta. Simplemente es un derecho de acceso, que en el caso de Autos ha sido mermado.

Y ello por cuanto que de la documentación obrante en el procedimiento y de la prueba practicada en modo alguno se desprende que los actores, en su condición de concejales, tuvieran acceso informático a los mismos, dado que no están habilitados al efecto, no habiendo quedado probado que a través de la mencionada Plataforma Digital se pudiera tener acceso a tales Registros. Ni tan siquiera se les facilitó un mero listado o un volcado de la información que cumpliera con las previsiones contenidas en el artículo 153 del ROF.

La Administración apela a excusas livianas tales como "la falta de concreción del periodo a consultar", o "la intención de la actora de colapsar los servicios administrativos", que no merecen favorable acogida, dada la irrelevancia de tales circunstancias, y dado que los actores, en su condición de Concejales, están ejerciendo su derecho a la información, no considerando infundada ni superflua la solicitud que efectúa, comportando la negativa un evidente atentado contra el núcleo de la función representativa. (...).

QUINTO.- Las pruebas obrantes en autos, de forma abrumadora, confirman la conclusión obtenida por la sentencia apelada:

1. El Servicio de Informática del Ayuntamiento, con fecha 30 de marzo de 2015, pone de relieve que los concejales recurrentes no tienen acceso directo ni al registro de entrada ni al registro de facturas.

2. El Servicio del Registro de Entrada, en su informe de 31.3.2015, señala que los documentos son escaneados e incorporados a la plataforma electrónica municipal, pero sólo es accesible para los distintos departamentos, en ningún caso, para los concejales. Para acceder a esa información se somete a autorización previa del Alcalde.

3. Con fecha 9.2.2015, se emplazó a los recurrentes ante el funcionario responsable, comparecieron el 27.2.2015 donde visualizaron los asientos de registros de entrada de 1 de enero de 2015 a 30 de enero de 2015. No pudieron acceder a los concretos documentos de los registros porque la plataforma no estaba operativa.

En estas condiciones, la Sala confirma íntegramente la sentencia de instancia, al entender, de la misma forma que el Juzgado, que se ha vulnerado el art. 23 de la Constitución (...).

Por último, respecto a la necesidad de reforzar los medios personales y tecnológicos para garantizar el derecho fundamental de los concejales a acceder a la información pública municipal para ejercer sus funciones de forma real y efectiva, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en su Sentencia de fecha 7/9/2021 ([pinchar aquí](#)), ha declarado lo siguiente:

“(…) No se le escapa a la Sala el sobresfuerzo que a menudo supone para la titular del puesto de Secretaría atender solicitudes de información por parte de los concejales, pero el Ayuntamiento debe proveer lo necesario para poder satisfacer el ejercicio de las facultades inherentes al cargo de concejal -derecho fundamental, como sabemos- llegado el caso, adecuando las estructuras administrativas entendidas en sentido amplio (en el campo de la reestructuración de personal como en el campo tecnológico) (...)”.

Ya para terminar, se hace referencia a la constante doctrina mantenida por el Consell de Transparència de la Comunitat Valenciana respecto al derecho fundamental de acceso a la información pública municipal por parte de los concejales (Resoluciones nº 112, de fecha 14/5/2021, expediente 252/2020, [pinchar aquí](#); nº 280, de fecha 26/11/2021, expediente 193/2021, ([pinchar aquí](#)); nº 164, de fecha 22/6/2022, expediente 303/2021, [pinchar aquí](#); nº 170, de fecha 22/6/2022. Expediente 42/2022, [pinchar aquí](#) y nº 93, de fecha 28/4/2023, expediente 253/2022, [pinchar aquí](#)):

“(…) el solicitante de la información es un representante local que goza, como hemos dicho, de un derecho reforzado de acceso a la información y que no le resulta de aplicación límite alguno de los contemplados en el artículo 14 y 15 de la Ley 19/2013 (...)”

quien solicita la información es un concejal, por lo que, como ya ha manifestado este Consejo en la resolución 24/2021 (expediente 146/2020) y en otras anteriores, “es por ello dudosamente aplicable de modo subsidiario el artículo 14 de la Ley 19/2013 por cuanto a los límites. La normativa de acceso a la información de concejales no regula tales límites y no parece concurrir otra normativa limitadora como podría ser en su caso de protección de datos especialmente protegidos (art. 9 RGPD) (...) es por ello que no puede advertirse una necesidad imperiosa de limitar el derecho fundamental de acceso por la concejal” (...)

Asimismo, es importante señalar que facilitar la información a un concejal no implica comunicar la información a un sujeto externo a la organización municipal, como sería el caso de un ciudadano. Además de que la información no queda fuera del ámbito de la organización, no puede obviarse el especial deber de sigilo por parte de los miembros de la Corporación, que deberán respetar la confidencialidad de la información a que tengan acceso en virtud del cargo sin darle publicidad que pudiera perjudicar los intereses de la entidad local o de terceros; siendo directamente responsables (...)

“El acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio” (art. 22 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno) y que las solicitudes de acceso a la información pública que se formulen habrán de indicar “La modalidad o vía que se prefiere para la puesta a disposición de la información, así como su formato” (art. 43.2.d, del Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno). De lo que se colige que el reclamante dispone de la

posibilidad de elegir la modalidad que más le interese, debiendo la administración ajustarse a sus pretensiones, y que a mayor abundamiento debe entenderse que la comunicación por vía electrónica –y no la comparecencia personal– constituye la fórmula estándar para la atención a estas peticiones. Así las cosas, toca concluir que la decisión unilateral del Ayuntamiento de (...) de exigir la comparecencia del reclamante en sus dependencias para consultar presencialmente la información recabada no satisface sus pretensiones (...).

En definitiva, todos los concejales son miembros de la misma Corporación Local, no hay cesión de datos personales a terceras personas ajenas y todos tienen el mismo deber de reserva de la confidencialidad de la información a la que accedan, de la misma manera que los concejales con delegación y los propios empleados públicos.

En consecuencia, consideramos que el Ayuntamiento de Sant Joan d'Alacant, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 128.2.c) de la Ley 8/2010, de régimen local de la Comunitat Valenciana, debe permitir a la autora de la queja el acceso directo, a través de la plataforma informática municipal, a la información contenida en los libros de registro, en los libros de actas y de resoluciones de la Alcaldía, tal y como la persona afectada manifiesta que sucedía en el pasado: *“desde la entrada en funcionamiento de este sistema –en enero de 2014–, y hasta el pasado mes de junio, todos los miembros de la corporación municipal, sin distinción, han contado con acceso completo a las funcionalidades del Libro de Registro”*.

Por otra parte, en relación con la solicitud presentada por la autora de la queja con fecha 29/6/2023, no se solicitaba un informe del Interventor, lo cual hubiera requerido ser interesado por un tercio de los concejales, sino el acceso a datos o información sobre el estado de ejecución del presupuesto municipal actualizado, con remisión de las correspondientes bolsas de vinculación.

Si el Ayuntamiento considera que no está en condiciones de facilitar dicha información por cualquier razón justificada, así debe manifestarlo expresamente en el plazo máximo de 5 días naturales, porque, de lo contrario, se produce la estimación de la solicitud por silencio administrativo, y ello con independencia de que, de forma adicional, se publique información sobre la ejecución presupuestaria en el portal de transparencia o se comunique trimestralmente en los plenos municipales para rendir cuentas.

Dicho todo esto, y ya para concluir, consideramos que el Ayuntamiento de Sant Joan d'Alacant no ha colaborado con esta institución, puesto que no contestó, en el plazo máximo de un mes, a nuestra Resolución de inicio de investigación y petición de informe emitida con fecha 24/7/2023 -y recibida por dicha entidad local el 25/7/2023-, incumplándose con lo dispuesto en el artículo 39.1.a) de la citada Ley 2/2021. Esta falta de colaboración será publicada en nuestra página web.

Llegados a este punto se hace evidente que desde el Ayuntamiento de Sant Joan d'Alacant no se han realizado las actuaciones necesarias para atender las recomendaciones del Síndic contenidas en la Resolución de consideraciones de 11/09/2023. Ese comportamiento ha impedido alcanzar, de manera efectiva, la satisfacción de los derechos reclamados por la persona promotora de la queja.

La Ley 2/2021, de 26 de marzo, que regula las facultades específicas de la institución del Síndic de Greuges, nos permite, en el artículo 41.d), hacer públicas las recomendaciones y sugerencias emitidas y su incumplimiento cuando una administración pública —haya aceptado nuestra resolución o no— no lleve a cabo las actuaciones necesarias para atenderlas, como en el presente caso. En consecuencia, esta Resolución de cierre, junto con la Resolución de consideraciones, se publicará en elsindic.com/actuaciones.

De esta forma toda la ciudadanía, incluidos los miembros del parlamento valenciano, podrá conocer la desatención de las actuaciones propuestas por el Síndic en este procedimiento.

En atención a lo expuesto, **ACORDAMOS EL CIERRE DEL PRESENTE EXPEDIENTE DE QUEJA** y la notificación de esta resolución a todas las partes.

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana