

"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	2303099
Materia	Transparencia.
Asunto	Alcaldía. Secretaría-Intervención. Solicitud presentada con fecha 7/7/2023 sobre acceso al sistema de gestión electrónica de los expedientes municipales (GESTIONA).
Actuación	Resolución de consideraciones a la Administración.

RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

1 Antecedentes

1.1. El 17/10/2023, (...), **en calidad de concejal del Grupo Municipal Popular**, presentó un escrito de queja en el que manifiesta que, con fecha 7/7/2023, ha solicitado el acceso al sistema de gestión electrónica de los expedientes municipales (GESTIONA), sin haber recibido ninguna contestación hasta el momento.

1.2. El 19/10/2023, admitida la queja a trámite, se requiere al Ayuntamiento de Guardamar de la Safor el envío, en el plazo legal máximo de un mes, de una copia de la resolución motivada dictada en contestación a la solicitud presentada con fecha 7/7/2023, sin haber obtenido ninguna respuesta municipal. Este requerimiento fue recibido por dicha entidad local el día 23/10/2023.

1.3. No consta que el Ayuntamiento de Guardamar de la Safor haya solicitado la ampliación de dicho plazo en un mes, al amparo de lo dispuesto en el artículo 31.2 de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana.

2 Consideraciones

2.1 Derechos y libertades públicas relacionadas con la presente queja

El autor de la queja es concejal en el Ayuntamiento de Guardamar de la Safor, por lo que resulta de aplicación lo dispuesto en los artículos 23 de la Constitución Española (CE), art. 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), art. 128 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana y art. 14 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el cual se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), en los cuales se reconoce, al más alto nivel normativo, el derecho a participar en los asuntos públicos y el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos de acuerdo con lo previsto en la ley y, por lo tanto, el derecho a obtener la información necesaria para el ejercicio de las funciones públicas atribuidas a los concejales, como representantes democráticamente elegidos de los vecinos del municipio.

Esta institución tiene dicho, en las numerosas resoluciones emitidas en esta materia, que si los representantes elegidos por sufragio universal encuentran trabas para el desarrollo ordinario de su función, no solo se vulnera directamente su derecho fundamental al ejercicio de su cargo público, sino que también, aunque sea de manera indirecta, se ponen obstáculos improcedentes a la plena efectividad del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, piedra angular de nuestro sistema democrático.

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, en las deliberaciones del Pleno de la corporación y la de votar en los asuntos sometidos a votación en este órgano, como también el derecho a obtener la información necesaria para poder ejercer las anteriores funciones (Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 14 de marzo de 2011).

La legislación específica en materia de régimen local ha querido que el acceso a la información de los concejales sea rápida, sin retrasos de ningún tipo, puesto que esto dificulta más allá de lo razonable el ejercicio de un derecho fundamental.

Es muy importante contestar a las solicitudes presentadas por los concejales en el plazo máximo de 5 días naturales (artículo 128.3 de la mencionada Ley 8/2010), ya que, de lo contrario, se adquiere por silencio administrativo el derecho de acceso a la información pública solicitada, por lo que no cabe retrasar la contestación ni impedir el acceso de forma real y efectiva a la información.

En el caso que nos ocupa, no consta que el Ayuntamiento de Guardamar de la Safor haya dictado y notificado la correspondiente resolución motivada en contestación a la solicitud presentada por el autor de la queja con fecha 7/7/2023.

Respecto al fondo del asunto planteado en esta queja sobre el acceso al sistema de gestión electrónica de los expedientes municipales, esta institución considera que el derecho de acceso a la información pública que consta en las dependencias municipales es un derecho fundamental que tienen “todos” los concejales, tanto quienes forman parte del equipo de gobierno, como quienes se encuentran en la oposición. Todos los concejales tienen los mismos derechos y las mismas obligaciones.

Desde esta perspectiva del derecho a la igualdad en el ejercicio del cargo público para el cual ha sido elegido por los ciudadanos, los concejales no son terceras personas ajenas a la Administración municipal, puesto que son miembros de la corporación local, es decir, forman parte de la propia Administración local.

Si bien es cierto que, tanto la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, como la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, señalan que sus artículos son de aplicación supletoria en aquellas materias que tengan legislación específica, como sucede en materia de acceso a la información pública por los concejales, regulada por la legislación de régimen local, no es menos cierto que si los artículos 22.1 de la Ley 19/2013 y 27.1 de la Ley 1/2022 reconocen a cualquier ciudadano el derecho de acceso a la información pública de forma gratuita y por vía electrónica, los concejales no pueden ser de peor condición, 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. De esta forma, no se paraliza en absoluto el normal funcionamiento de los servicios públicos municipales.

Por otra parte, es importante recordar que los concejales tienen derecho a acceder a la siguiente información, directamente, a través de la plataforma informática, y sin necesidad de solicitarla expresamente: la 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).

En este sentido, 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).

Pues bien, 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 consecuencia, el derecho de acceso a la información pública por parte de los concejales justifica y ampara tener acceso directo, por ejemplo, al registro de entrada y salida de documentos, al padrón municipal, al registro de facturas, etc. 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.

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.

2.2 Conducta de la administración

El artículo 39.1.a) de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, establece lo siguiente:

“Se considerará que existe falta de colaboración con el Síndic de Greuges cuando, en los plazos establecidos para ello, se produzcan los siguientes hechos:

a) No se facilite la información o la documentación solicitada (...).”

En el caso que nos ocupa, el Ayuntamiento de Guardamar de la Safor todavía no ha remitido a esta institución el informe requerido con fecha 19/10/2023 -y recibido por dicha entidad local el 23/10/2023-, incumplándose el plazo legal máximo de un mes (artículo 31.2 de la citada Ley 2/2021).

Si dicho Ayuntamiento se niega a colaborar con el Síndic de Greuges, se hará constar en las resoluciones que pongan fin al procedimiento, así como en los informes anuales, especiales y extraordinarios que emita el Síndic de Greuges ante Les Corts Valencianes, en cuyo caso se indicará también la identidad de las personas responsables.

La persistencia en las actitudes obstaculizadoras que derive en un comportamiento hostil o sistemáticamente entorpecedor de las investigaciones llevadas a cabo por el Síndic de Greuges, dará lugar a un informe especial de carácter monográfico, en el que se identificará a las autoridades y al personal que sean responsables de lo sucedido.

3 Resolución

Primero: RECOMENDAMOS que, teniendo en cuenta el dilatado periodo de tiempo transcurrido desde la solicitud presentada por el autor de la queja con fecha 7/7/2023, se dicte y notifique la correspondiente resolución motivada.

Segundo: RECOMENDAMOS que, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 128.2.c) de la Ley 8/2010, de régimen local de la Comunitat Valenciana, se permita al autor 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.

Tercero: RECOMENDAMOS que se permita que los concejales de la oposición puedan acceder a la información contenida en la plataforma informática de la misma manera que los concejales del equipo de gobierno, ya que, sin perjuicio de su deber de reserva, todos ellos son miembros de la misma Corporación Local y ese acceso es necesario para ejercer las funciones propias del cargo público para el que han sido democráticamente elegidos. En la medida de lo posible, deberá evitarse el acceso directo a datos especialmente protegidos y a datos innecesarios para el ejercicio de la función (principio de minimización).

Cuarto: RECORDAMOS EL DEBER LEGAL de colaborar con el Síndic de Greuges, facilitando la información solicitada y contestando a las recomendaciones, sugerencias o recordatorios de deberes legales efectuados.

Quinto: El Ayuntamiento de Guardamar de la Safor está obligado a responder por escrito **en un plazo no superior a un mes** desde la recepción del presente acto. Su respuesta habrá de manifestar, de forma inequívoca, su posicionamiento respecto de las recomendaciones o sugerencias contenidas en la presente resolución. Así:

- Si manifiesta su aceptación, hará constar las medidas adoptadas para su cumplimiento. Si el plazo para cumplirlas resultara superior, la respuesta deberá justificar esta circunstancia e incluir el plazo concreto comprometido para ello.

- La no aceptación habrá de ser motivada.

Sexto: La presente resolución será notificada al Ayuntamiento de Guardamar de la Safor y al autor de la queja.

Séptimo: Publicar esta resolución en la página web del Síndic de Greuges.

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana