

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

Queja	2502630
Materia	Transparencia
Asunto	Pregunta presentada con fecha 13/6/2025 sobre la empresa a la que un concejal ha prestado servicios profesionales.

RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

1 Tramitación de la queja

1.1. El 4/7/2025, la persona interesada presentó un escrito de queja en el que detalla los siguientes hechos y efectúa estas consideraciones:

(...) PRIMERO.- Que uno de los Concejales de Gobierno del Excmo. Ayuntamiento de València (...) se abstuvo en el punto 15 del Orden del Día de la sesión de la mesa de contratación del día 10/4/2025 con motivo de haber prestado servicios profesionales como abogado en los dos últimos años a alguna de las entidades que participan en la licitación. Es decir, siendo Concejal del Ayuntamiento de València con compatibilidad para el ejercicio de la Abogacía ya que el Sr. (...) es concejal de la ciudad desde las elecciones municipales del año 2023.

SEGUNDO.-Que en el ejercicio de mis derechos políticos previstos en el artículo 23 de la Constitución y 11 y siguientes del ROP, pregunté formalmente a qué empresas participantes del procedimiento de contratación había prestado servicios profesionales el Concejal (...). Esta pregunta quedó registrada en fecha 13-6-2025 con el número 00401-2025-000508. Se adjunta a este escrito.

TERCERO.- Que el Concejal (...) se ha negado a proporcionar la información justificándolo en el secreto profesional recogido en los artículos 21 y 22 del Estatuto General de la Abogacía Española, aprobado por Real Decreto 135/2021, de 2 de marzo. Adjunto la respuesta ofrecida por el Concejal.

CUARTO.- En este supuesto estamos ante una confrontación de derechos: por un lado mis derechos políticos como concejal de la oposición para participar en los asuntos públicos, acceder a información y documentación de forma totalmente transparente así como fiscalizar la acción del gobierno del Ayuntamiento y, por otro lado, el supuesto secreto profesional que alega el Concejal que se niega a facilitar la información.

En esta ponderación de derechos conviene hacer hincapié que el ejercitado por mí es un derecho fundamental, concretamente previsto en el artículo 23 de la Constitución, y que, por tanto, debe prevalecer sobre el fundamento alegado por el Sr. (...). Es más, no podemos obviar que (...) es Concejal de València y que, pese a que tenga compatibilidad para ejercer la abogacía, ese es su cargo y se debe a él cumpliendo con todas sus obligaciones.

A lo anterior se debe añadir que la Ley 1/2022 de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, directamente aplicable a las entidades locales, establece en su artículo 2 principios generales como el Gobierno abierto entendido como "promover un marco de relación y diálogo permanentes y bidireccionales con la ciudadanía que garantice

la transparencia y la rendición de cuentas de la actividad pública y facilite la participación y colaboración de la ciudadanía en las políticas públicas y la gestión los principios, obligaciones y reglas para la mejora de la calidad en los servicios y el funcionamiento de la administración y los principios éticos y de actuación de acuerdo con los cuales deben actuar las autoridades y el personal al servicio de la administración para que esta funcione con transparencia, eficacia, eficiencia, calidad y equidad, garantizando la rendición de cuentas y la buena administración”.

SOLICITO AL SINDIC DE GREUGES que tenga por presentado este escrito, lo admita y, tras los trámites oportunos, acuerde dar inicio a la queja e inste al Concejal y al Excmo. Ayuntamiento de València a facilitar la información solicitada por la que se haga saber para qué empresa o empresas prestó servicios de las que se presentaron al procedimiento de contratación que se trató en el punto 15 del Orden del Día de la sesión de la mesa de contratación del día 10-4-2025 (...).

1.2. El 9/7/2025, admitida la queja a trámite, se requiere al Ayuntamiento de València el envío, en el plazo legal máximo de un mes, de un detalle de las medidas adoptadas para facilitar el ejercicio del derecho fundamental de la autora de la queja a acceder a la información interesada sobre la identidad de la empresa o empresas que fue objeto de la pregunta presentada con fecha 13/6/2025, y cuyo conocimiento resulta necesario para disipar cualquier duda de trato de favor o conflicto de intereses y garantizar la ejemplaridad, integridad y transparencia en las actuaciones de las personas que ocupan cargos directivos, de conformidad con la dimensión ética de la rendición de cuentas recogida en el artículo 59 del Reglamento Municipal de Gobierno Abierto y el deber de comunicar la abstención al superior inmediato por escrito, quien resolverá lo procedente (artículo 23.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público).

1.3. El 24/7/2025, se registra una solicitud de dicha entidad local para que se conceda una ampliación del plazo de un mes. Esta solicitud es resuelta con fecha 25/7/2025, estimado la ampliación del plazo interesada por las razones expuestas por dicho Ayuntamiento, a saber:

“(...) La solicitud se fundamenta en la necesidad de disponer de un mayor margen temporal para realizar un análisis técnico completo del caso, así como para coordinar la elaboración de los informes jurídicos pertinentes que permitan dar una respuesta adecuada, rigurosa y documentada.

Dicha necesidad se justifica, además, por la especial complejidad jurídica que presenta el asunto, al implicar una posible colisión entre derechos constitucionales: de un lado, el derecho de acceso a la información en el ejercicio de funciones públicas (art. 23 CE), y de otro, el deber de secreto profesional vinculado al ejercicio de la abogacía, reconocido en el artículo 24.2 CE y estrechamente relacionado con el derecho a la intimidad del artículo 18.1 CE. Esta circunstancia exige una ponderación jurídica cuidadosa y un enfoque técnico adecuado (...).

1.4. El 10/9/2025, se registra el informe remitido por el Ayuntamiento de València, en el que se expone lo siguiente:

Inadecuado instrumento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública y carácter privado, y no público, de la información a la que se refiere la pregunta formulada por la concejal (...)

Lo primero que cabe destacar es que la concejal (...) realizó una pregunta a uno de los miembros del gobierno municipal.

El Reglamento Orgánico del Pleno del Ayuntamiento de Valencia regula de forma detallada el derecho de los concejales a formular preguntas en el Pleno y correlativamente la obligación de los miembros del gobierno municipal de responder a las mismas. Estas disposiciones se enmarcan en los procedimientos de control y transparencia política que el reglamento establece en su Título IV. De hecho, el Artículo 128 del Reglamento define que, junto a los ruegos, interpelaciones y otros instrumentos de fiscalización, las preguntas en Pleno tienen la consideración de procedimientos de transparencia y control de la acción de gobierno. Es decir, se conciben como una herramienta para que los concejales, especialmente los de la oposición, obtengan información y rindan cuentas al equipo de gobierno ante la ciudadanía.

En concreto, el artículo 131.1 del Reglamento dispone que “las concejalas y concejales podrán formular preguntas dirigidas a la Alcaldía, a miembros de la Junta de Gobierno Local o delegaciones, para ser respondidas en el Pleno”.

Por ende, una pregunta dirigida por un concejal de la oposición a un miembro de un gobierno municipal no es un medio o mecanismo de acceso a la información pública, sino un instrumento o procedimiento de transparencia y control de la acción de gobierno.

Precisamente por ello, las preguntas que los miembros de los órganos políticos representativos (diputados, senadores, parlamentarios autonómicos, miembros de las diputaciones provinciales o de los consejos o cabildos insulares o concejales municipales) dirigen a los miembros de los respectivos gobiernos no están reguladas por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y demás normativa en la materia, sino por la normativa reguladora de los respectivos órganos políticos representativos y, en especial, por los reglamentos parlamentarios y los reglamentos orgánicos de las órganos plenarios de las corporaciones locales.

De hecho, el único mecanismo, medio o instrumento de acceso a la información pública que contempla la ley 19/2013 es la denominada “solicitud de acceso a la información”, regulada por los artículos 17 a 22 de la citada Ley. De forma análoga, y por lo que se refiere a la normativa valenciana, el único mecanismo, medio o instrumento de acceso a la información pública que contempla la Ley de la Generalitat Valenciana 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, es la “solicitud de acceso a la información”, regulada por los artículos 31 a 35 de la citada Ley.

Lo segundo que cabe destacar es que el acceso que, según la resolución del Síndic de Agravios, fundamenta la resolución de inicio de investigación, es una información pública, y la información acerca de la identidad de las personas, físicas o jurídicas, a las que un concejal presta servicios profesionales no es pública, sino privada de dicho concejal.

Efectivamente, el artículo 35 del Reglamento Orgánico del Pleno del Ayuntamiento de Valencia, al referirse a las declaraciones de actividades de los concejales, se limita a exigir la información sobre la actividad genérica del concejal “que les proporcione o les pueda proporcionar ingresos económicos” (abogado, médico, o cualquier otra actividad profesional o empresarial por cuenta propia, o trabajador por cuenta ajena), pero ni este Reglamento ni ninguna otra norma obliga a un concejal, forme parte o no del gobierno municipal, a comunicar al Ayuntamiento de cuyo órgano plenario es miembro, la identidad de las personas físicas o jurídicas con las que se relaciona laboral o profesionalmente,

como tampoco le obliga a comunicar, declarar, manifestar o de cualquier otra forma revelar al citado Ayuntamiento los pormenores de la relación laboral o profesional correspondiente, tales como su objeto, contenido, duración, carácter retribuido o no, forma e importe de la retribución, categoría laboral o profesional, o incluso la identidad de su empleador, en caso de que el concejal sea trabajador por cuenta ajena.

Toda esta información del concejal, en la medida en que no ha sido declarada, comunicada, manifestada o de cualquier otra forma revelada al Ayuntamiento de Valencia por el concejal que fue preguntado por la concejal (...) no es, pues, pública, sino privada del citado concejal.

En conclusión de lo hasta aquí expuesto:

- 1) Una pregunta formulada por un concejal de la oposición a un concejal miembro del gobierno municipal al amparo del artículo 131.1 del Reglamento Orgánico del Pleno del Ayuntamiento de Valencia no es un medio, mecanismo o instrumento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública.
- 2) La información a la que se refería la pregunta formulada por la concejal (...) no es pública

La ausencia de contestación a la pregunta de la concejal (...) está motivada, habiéndose cumplido las previsiones del artículo 132.3 del Reglamento del Pleno del Ayuntamiento de Valencia.

En la contestación a la pregunta de la concejal (...) se indicó que “el Ayuntamiento de València no dispone de los datos necesarios para responder a la pregunta formulada”.

Como fundamento de la falta de conocimiento de tales datos, en la contestación se transcribieron parcialmente los artículos 21 y 22 del Estatuto General de la Abogacía Española, aprobado por Real Decreto 135/2021, de 2 de marzo, que regulan el secreto profesional de los abogados.

El artículo 132.3 del Reglamento Orgánico del Pleno dispone que “la respuesta se limitará a responder las cuestiones planteadas o motivar la ausencia de alguna contestación”.

Estos requisitos fueron plenamente cumplidos en la contestación dada a la pregunta de la concejal (...) ya que se motivó la ausencia de contestación a su pregunta, motivación que fue doble:

- 1) El Ayuntamiento carecía de los datos necesarios para responder a la pregunta.
- 2) Tal carencia obedece a que los datos necesarios para responder a la pregunta, que sólo pueden ser facilitados al Ayuntamiento por el concejal aludido por la pregunta, no pueden ser revelados por tal concejal al estar cubiertos por el secreto profesional propio de los abogados.

Esta motivación se podrá compartir o no, y de hecho la concejal (...) no la comparte, y por ello ha elevado una queja al Síndico de Agravios.

Pero lo que no puede sostenerse es que falta una motivación, que la misma es incompleta o confusa o que tal motivación es irracional o arbitraria.

Por ende, las exigencias del Reglamento Orgánico del Pleno del Ayuntamiento de Valencia han sido escrupulosamente cumplidas en la respuesta dada a la concejal (...).

Así mismo, se han cumplido las exigencias de la jurisprudencia sobre la ausencia de respuesta, ya que la sentencia del Tribunal Constitucional 193/2011 recuerda que la denegación de respuesta es legítima si se basa en razones fundadas y convincentes, como la afectación grave de otros derechos fundamentales. La ausencia de esta motivación constituye por sí sola una vulneración del artículo 23.2 de la Constitución, al frustrar el *ius in officium* del cargo representativo, pero en el caso que nos ocupa tal ausencia no se ha producido.

El derecho-deber al secreto profesional de un abogado incluye la identificación de sus clientes, y es límite del derecho fundamental al ejercicio de un cargo público representativo.

Es jurisprudencia más que consolidada (véanse, por todas, las muy recientes sentencias de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana 378 y 379/2025, de 24 de julio, dictadas en los procedimientos especiales de protección de derechos fundamentales 131 y 132/2025, que se apoyan en la jurisprudencia contenida en las sentencias del Tribunal Constitucional 220/1991, 159/2019 y 38/2022, entre otras), el derecho de los representantes públicos a formular las preguntas u obtener los documentos precisos para ejercer su cargo forma parte del artículo 23.2 de la Constitución, como manifestación del *ius in officium*. Este derecho fundamental, aunque de configuración legal, es esencial para el ejercicio efectivo de las funciones representativas y de control, por lo que goza de especial protección constitucional frente a interferencias ilegítimas. Su delimitación corresponde a los reglamentos parlamentarios, pero no toda infracción reglamentaria implica vulneración del artículo 23.2 de la Constitución, la cual sólo se produce cuando afecta al núcleo de la función representativa o al estatuto constitucional del cargo.

En cualquier caso, la jurisprudencia destaca que este derecho no es ilimitado, sino que puede quedar limitado por otros derechos fundamentales o bienes constitucionales en juego, de forma que razones convincentes derivadas de la protección de otros derechos de rango constitucional pueden justificar sacrificar el derecho del artículo 23.2 de la Constitución.

Precisamente uno de los derechos que pueden limitar el derecho de los representantes públicos a formular las preguntas u obtener los documentos precisos para ejercer su cargo es el derecho al secreto profesional, que además de ser un derecho es un deber de los abogados.

Este derecho cuenta con reconocimiento específico en el artículo 24.2 de la Constitución (“La ley regulará los casos en que, por razón de parentesco o de secreto profesional, no se está obligado a declarar sobre hechos presuntamente delictivos”), y está indisolublemente ligado al derecho de defensa y a la función social de la abogacía, de forma que no se trata de una mera obligación deontológica o contractual, sino de un principio estructural del Estado de Derecho que garantiza la confidencialidad en la relación abogado-cliente.

El punto de partida en la doctrina constitucional sobre el derecho al secreto profesional lo constituye la sentencia del Tribunal Constitucional 110/1984, de 26 de noviembre, la cual,

aunque resuelve un supuesto vinculado al secreto bancario y la información tributaria, establece principios aplicables al secreto profesional del abogado.

Esta sentencia afirma que el secreto profesional, es decir, el deber de secreto que se impone a determinadas personas, entre ellas los abogados, de lo que conocieren por razón de su profesión, viene reconocido expresamente por la Constitución, subrayando que este derecho no es absoluto, quedando sujeta su extensión a la regulación legal.

Por su parte, la sentencia del Tribunal Constitucional 183/1994, de 20 de junio, confiere la titularidad del derecho al abogado, no al cliente, mientras que el auto del Tribunal Constitucional 600/1989, de 11 de diciembre, relaciona directamente el secreto profesional con el derecho a la intimidad del artículo 18.1 de la Constitución, lo que justifica la sustracción al conocimiento ajeno de datos o informaciones obtenidas que conciernen a la vida privada de las personas, como son los clientes de un abogado. La configuración de este derecho es eminentemente legal.

De esta forma, el artículo 16.5.b) de la Ley Orgánica 5/2024, de 11 de noviembre, del Derecho de Defensa, extiende el secreto profesional del abogado a “la dispensa de prestar declaración ante cualquier autoridad, instancia o jurisdicción sobre hechos, documentos o informaciones de los que tuvieran conocimiento como consecuencia de su desempeño profesional, con las excepciones legales que puedan establecerse”, y es claro que la primera información de la que un abogado tiene conocimiento como consecuencia de su desempeño profesional es, precisamente, la identidad de su cliente.

En ocasiones, como el precepto transcrito prevé, es la propia ley la que excepciona del secreto profesional la identificación del cliente. Así lo hace, por ejemplo, el artículo 209 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, que es aplicable supletoriamente a los procesos penal, contencioso-administrativo y laboral, y que dispone que en el encabezamiento de las sentencias dictadas por escrito “deberán expresarse los nombres de las partes (...) así como los nombres de los abogados”.

También es una excepción a esta regla la publicidad de determinados actos procesales, como los juicios, que permite identificar a la persona física o jurídica que es cliente de uno de los abogados intervinientes.

No obstante, la ley no prevé ninguna excepción del secreto profesional cuando el abogado ostenta un cargo público representativo.

Por lo demás, el ius in officium de la concejal (...) no se extiende a conocer cualquier dato, información o hecho que pueda ser conocido por un concejal a quien formula una pregunta, especialmente cuando tales datos, informaciones o hechos son privados o forman parte de la intimidad personal del concejal.

De esta forma, cuando una pregunta pretende el conocimiento de este tipo de datos, informaciones o hechos, entran en juego los principios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad del conocimiento que se pretende con la pregunta, y una pregunta dirigida a que un concejal que ejerce de forma plenamente legal su profesión de abogado revele de forma pública (ya que las respuestas a los concejales son tan públicas como las propias preguntas) sus clientes:

1) No es necesaria para controlar si el concejal ha cumplido con su deber de abstención en un asunto de su competencia cuando concurre causa legal para ello, puesto que no se discute que el concejal aludido por la pregunta ha formulado abstención.

2) No es idónea para garantizar el cumplimiento de tal deber o incluso el principio genérico de transparencia.

3) No es proporcional a la lesión que una respuesta a dicha pregunta causaría al derecho al secreto profesional del abogado.

No existe duda de trato de favor o conflicto de intereses, habiendo sido garantizada la ejemplaridad, integridad y transparencia en las actuaciones del concejal aludido por la pregunta de la concejal (...)

En atención a lo anterior, no se comparte la afirmación contenida en la resolución de inicio de investigación de que el conocimiento de la identidad de los clientes del concejal al que se refiere la pregunta “resulta necesario para disipar cualquier duda de trato de favor o conflicto de intereses y garantizar la ejemplaridad, integridad y transparencia en las actuaciones de las personas que ocupan cargos directivos (...) y el deber de comunicar la abstención al superior inmediato por escrito, quien resolverá lo procedente (artículo 23.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público)”.

Y no se comparte por las siguientes razones:

1) El concejal se abstuvo, lo hizo por escrito y en el escrito se indicó la causa de abstención, poniéndose en funcionamiento inmediatamente los mecanismos internos previstos para que tal concejal fuera suplido por otro en los procedimientos en los que se abstuvo.

2) Tal abstención disipa cualquier duda de trato de favor (se supone que a los interesados en los procedimientos en los que el concejal se abstuvo) o conflicto de intereses (se supone que entre las funciones o competencias públicas del concejal y su actividad de abogado), por la sencilla razón de que el concejal no ha participado, adoptando resolución alguna, definitiva o de trámite, ni como órgano unipersonal ni como miembro de un órgano colegiado, en los procedimientos respecto de los que formuló abstención.

3) En el caso de los procedimientos concretos respecto de los que se formuló la abstención, la ejemplaridad, integridad y transparencia del concejal han quedado garantizadas, ya que fue el citado concejal quien, por iniciativa propia, formuló la abstención, la motivó y la comunicó por escrito a las personas a quienes debía ser comunicada. En particular, el concejal no participó en las decisiones de la Mesa de Contratación y de la Junta de Gobierno Local relativas a los procedimientos respecto de los que formuló abstención, como consta en las actas de las respectivas sesiones de estos órganos colegiados, a las cuales cualquier persona puede tener acceso por tratarse de información pública (...).

1.5. El 10/9/2025, el Síndic remite el informe del Ayuntamiento de València a la persona interesada para alegaciones durante el plazo de diez días hábiles.

1.6. El 18/9/2025, la persona interesada presenta las siguientes alegaciones:

(...) PRIMERA.- Que, como se expuso en el escrito de queja, no es controvertido que estamos ante una confrontación de derechos: por un lado mis derechos políticos como

concejal de la oposición para participar en los asuntos públicos, acceder a información y documentación de forma totalmente transparente así como fiscalizar la acción del gobierno del Ayuntamiento (un Derecho fundamental que sirve para garantizar procedimientos objetivos y ajustado a la Ley) y, por otro lado, el supuesto secreto profesional que alega el Concejal que se niega a facilitar la información. Por tanto, el asunto sometido a este Síndic radica en qué derecho debe prevalecer.

SEGUNDA.- Como expuse en su día, entiendo que debe rechazarse el argumento de que prima el secreto profesional del Sr. (...) –en su condición de Abogado- sobre sus obligaciones de concejal a proporcionar información a los demás miembros de la corporación municipal y garantizar la igualdad, neutralidad, objetividad y transparencia en los procedimientos de contratación pública.

No podemos olvidar que el Sr. (...) es concejal con habilitación para ejercer la abogacía y no al revés. Por tanto, deben prevalecer sus obligaciones como concejal en lugar de sus derechos como letrado.

Es más, lo cierto es que el Concejal ya ha vulnerado su derecho al secreto profesional por el mero hecho ausentarse en procedimientos de contratación pública del Excmo. Ayuntamiento en los que participaban empresas para las que presta o prestaba servicios como abogado (en algunos casos con el procedimiento ya iniciado). Y es que, con esta actuación, el Concejal hace público y notorio que ha prestado servicios profesionales para empresas que concurren en un determinado procedimiento.

TERCERO.- Que el escrito que el Concejal ha remitido al Síndic se expone: “fue el citado concejal quien, por iniciativa propia, formuló la abstención, la motivó y la comunicó por escrito a las personas...” como si se tratara de una acción voluntaria cuando lo cierto es que venía obligado por imperativo del artículo 23 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

CUARTO.- En cualquier caso, queda suficientemente acreditado que, en un estado democrático y de derecho, es una anomalía que el Concejal delegado de contratación de un Ayuntamiento (en este caso de la tercera ciudad más grande de España) ejerza simultáneamente funciones esenciales de contratación pública con la prestación de servicios profesionales en su esfera privada a contratistas de la propia Administración.

Mucho más que se haga sin rendir cuentas sobre ello ya que el Concejal, amparándose en el secreto profesional de su actividad privada -secreto que él mismo ya habría vulnerado-, pretende que solo él pueda conocer cuando se produce conflicto de interés y, con ello, quedando todos los servicios a la voluntad del propio Concejal y sin posibilidad alguna de realizar comprobaciones o fiscalizar su actuación.

En su virtud,

SOLICITO AL SINDIC DE GREUGES que tenga por presentado este escrito, lo admita y, tras los trámites oportunos, acuerde estimar la queja presentada por esta parte y, con ello, recomiende al Excmo. Ayuntamiento de València que modifique las funciones que desempeña el Sr. (...) para que no participe en ningún proceso de contratación pública o, en otro caso, inste al Sr. (...) a que emita una relación detallada de los clientes para los que presta servicios profesionales a fin de evitar situaciones de arbitrariedad y conflicto de intereses (...).

1.7. El 8/10/2025 se emite una Resolución de nueva petición de informe para que el Ayuntamiento de València, en el plazo máximo de un mes, envíe a esta institución un informe emitido por la Secretaría General del Pleno sobre si la información objeto de la pregunta presentada con fecha 13/6/2025 consta en el Registro de Actividades y si dicha información tiene el carácter o la naturaleza de información pública.

1.8. El 29/10/2025 tiene entrada en esta institución el referido informe de la Secretaría General del Pleno, en el que se indica, en esencia, lo siguiente:

(...) en respuesta a las preguntas planteadas:

- Si la información que consta en el registro de actividades tiene el carácter o la naturaleza de información pública:

El registro de actividades y la información contenida en él, sí tienen carácter público.

- Sobre si la información objeto de la pregunta presentada con fecha 13/06/2025 consta en el Registro de Actividades:

No constan en el registro de actividades las personas físicas o jurídicas a las que presta servicios profesionales el Concejal (...) en su calidad de abogado en ejercicio (...).

1.9. El 29/10/2025 se remite dicho informe a la autora de la queja, quien, con fecha 11/11/2025, formula, en resumen, las siguientes alegaciones:

(...) PRIMERA.- Que el Secretario General y del Pleno del Ayuntamiento de Valencia ha informado que “el registro de actividades (...) y la información contenida en él sí tienen carácter público” y que “no constan en el registro de actividades las personas físicas o jurídicas a las que presta servicios profesionales el Concejal (...) en su calidad de abogado en ejercicio”.

Es más, el Informe recoge algo revelador. El Sr. (...) decidió cumplimentar su declaración de actividades presentada en el registro de actividades (B.O.P. de fecha 20 de marzo de 2024) evitando dar cualquier dato sobre la profesión que compatibiliza con la Concejalía. Tanto es así que no solo se evitó fijar la fecha en la que inició la actividad, sino que simplemente manifestó prestar servicios para el “Colegio de Abogacía de Valencia”.

Evidentemente, el hecho de que el Sr. (...) hubiera manifestado prestar servicios para el “Colegio de Abogacía de Valencia” por el hecho de ser un abogado colegiado en esa Institución constituiría un fraude de Ley ya que exclusivamente tendría como finalidad eludir la norma. Es decir, ocultar los datos de las personas y/o entidades para las que realmente presta servicio.

Cabe hacer hincapié en que este hecho tiene una relevancia especial en tanto el Concejal (...) preside la mesa de contratación del Excmo. Ayuntamiento de València a la vez que ejerce funciones como abogado o presta servicios jurídicos –directa o indirectamente- con empresas que se presentan a procedimientos de contratación en esta Administración. Este hecho está debidamente acreditado ya que, como se hizo constar en el escrito de queja, el Sr. (...) se ha tenido que abstener por esta cuestión en algunos de los procedimientos. Sin embargo, dado que el Sr. (...) se niega a exponer para qué empresas o entidades ha presta –o ha prestado- servicios, resulta imposible que sea fiscalizado (ni por ciudadanía,

partidos políticos o funcionarios públicos) y, con ello, queda a su libre criterio y voluntad el abstenerse o no de los procedimientos administrativos.

SEGUNDA.- Que, tras la emisión del Informe, queda acreditado que el Concejal (...) no solo incumple su deber de facilitarme información esencial para ejercer mis funciones de fiscalización como Concejal de la oposición (art. 25 de la Constitución), sino que incumple con las obligaciones previstas en la Ley 1/2022 de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana ya que, como expone el Secretario General y del Pleno del Ayuntamiento en el informe remitido a este Síndic, estamos ante un supuesto de “información pública” (...).

2 Conclusiones de la investigación

La cuestión de fondo planteada en esta queja consiste en determinar si la concejala autora de la queja tiene derecho a acceder a la información objeto de la pregunta formulada con fecha 13/6/2025 sobre la identidad de la empresa o empresas a las que había prestado servicios un concejal que se abstuvo en la sesión de la mesa de contratación de fecha 10/4/2025.

La Secretaría General del Pleno, en su informe de fecha 24/10/2025, contesta de forma parcial al requerimiento efectuado por esta institución, en el que se plantaban 2 cuestiones muy concretas, a saber:

a) La primera, si la información objeto de la pregunta presentada con fecha 13/6/2025 consta en el Registro de Actividades. A esta cuestión, la Secretaría General del Pleno sí que responde, de forma clara y directa, manifestando que *“no constan en el registro de actividades las personas físicas o jurídicas a las que presta servicios profesionales el Concejal (...) en su calidad de abogado en ejercicio”*.

b) La segunda, si dicha información objeto de la pregunta tiene el carácter o la naturaleza de información pública. Respecto a esta cuestión, la Secretaría General del Pleno no se pronuncia. En su lugar, responde una cuestión obvia que no había sido planteada por esta institución, concretamente, *“que el registro de actividades y la información contenida en él, sí tienen carácter público”*.

A la vista de lo informado por la Secretaría General del Pleno, resulta que si la información objeto de la pregunta formulada con fecha 13/6/2025 no consta en el registro de actividades, no se podría facilitar a la autora de la queja, ya que no estaría en posesión del Ayuntamiento de València y, en consecuencia, no encajaría en la definición legal de información pública, en la que se requiere que la información esté en posesión, que la tenga la correspondiente Administración pública.

Así, el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, contiene la siguiente definición legal, a saber:

Se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

En los mismos términos se expresa el artículo 7.4 de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de la Generalitat, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana:

Se entiende por información pública el conjunto de documentos o contenidos, cualquier que sea su formato o apoyo, que estén en poder de cualquiera de los sujetos incluidos en el artículo 3 y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones, independientemente del momento en que hayan sido elaborados o adquiridos.

En consecuencia, si los datos de las empresas a las que el concejal presta sus servicios no consta en el registro de actividades, no se podrían facilitar a la concejala autora de la queja al no estar el Ayuntamiento de Valencia en posesión de dicha información.

Ahora bien, no obstante lo anterior, volviendo al informe emitido por la Secretaría General del Pleno, es importante destacar que en el mismo no se contesta a la cuestión planteada por esta institución, es decir, si la información objeto de la pregunta tiene el carácter o la naturaleza de información pública. La Secretaría General del Pleno se limita a constatar un hecho fáctico: que la información objeto de la pregunta no consta físicamente en el registro de actividades, sin entrar a valorar si dicha información debería o no de estar en posesión municipal, lo que es bien distinto.

Y esta institución considera que la identidad de la empresa o empresas respecto de las que el concejal se abstuvo en la sesión de la mesa de contratación del día 10/4/2025 por haber prestado servicios profesionales como abogado en los dos últimos años, sí que podría estar en posesión del Ayuntamiento de València, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 23, apartados 1 y 2, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, a saber:

“Las autoridades y el personal al servicio de las Administraciones en quienes se den algunas de las circunstancias señaladas en el apartado siguiente se abstendrán de intervenir en el procedimiento y lo comunicarán a su superior inmediato, quien resolverá lo procedente”.

En esa comunicación que el concejal reconoce expresamente que hizo por escrito, sí que podría haberse indicado la identidad de la persona física o jurídica a la que había prestado servicios profesionales como abogado en los dos últimos años para que el superior inmediato (la Alcaldía, si afecta a los concejales, o el Pleno, si afecta a la Alcaldía, según el artículo 21 del Reglamento Orgánico del Pleno del Ayuntamiento de València, [enlace](#)), pudiera haber comprobado la procedencia de la misma y resolver en consecuencia.

El concejal que se abstuvo se adhirió voluntariamente, con fecha 13/12/2023 ([enlace](#)), al Código de Buen Gobierno de la Generalitat Valenciana, aprobado mediante Decreto 56/2016, del Consell, de 6 de mayo, en cuyo artículo 17.4 se dispone lo siguiente:

(...) **La abstención se manifestará por escrito** y se notificará al órgano superior inmediato o al que lo nombró.

Y una vez comunicada por escrito la causa de abstención y, si acaso, la identidad de la persona o personas a las que había prestado dichos servicios profesionales, para su aceptación o rechazo por parte de la Alcaldía, desde ese mismo momento, dicha comunicación y la resolución

correspondiente ya tendría la condición legal de información pública al poseerla el Ayuntamiento de València.

Hay que tener en cuenta que la obligación de abstenerse nace “ope legis”, desde el mismo momento en que la persona de que se trate se halle incurso en cualquier motivo de abstención. No obstante, los efectos de la misma no son automáticos, ya que el artículo 23.1 de la referida Ley 40/2015 exige que sea otra persona distinta de la que se abstiene la que haya de resolver acerca de la existencia o inexistencia de esa obligación, y para ello, obviamente, esa otra persona tendría que conocer la identidad de la persona o personas a las que se haya prestado los servicios profesionales para poder comprobarlo y resolver si procede apreciar o rechazar la causa de abstención.

Se pueden destacar, al menos, dos motivos para justificar que la decisión sobre la abstención de una autoridad pública sea adoptada por otra persona distinta. El primero es evitar que la abstención se utilice como una forma de eludir los deberes inherentes al cargo o responsabilidad pública cuando no se quieren ejercer por conveniencia u otras razones, y el segundo, porque es posible que la persona que puede no actuar imparcial y objetivamente en un procedimiento porque está incurso en una causa de abstención tampoco actúe de esa manera imparcial y objetiva si tuviera que decidir si se aparta o no del mismo.

En palabras del Tribunal Supremo (STS 28/9/2016 (recurso nº 2599/2015), el deber de abstención que recae en los miembros corporativos hay que enmarcarlo en el principio constitucional por el que la Administración debe servir con objetividad los intereses generales, (artículo 103.1), siendo consecuencia de este mandato las normas generales sobre abstención y recusación de las Autoridades y personal de las Administraciones Públicas, como garantizadoras del principio de neutralidad, que exige mantener los servicios públicos a cubierto de toda colisión entre intereses particulares e intereses generales.

El Tribunal Constitucional ha declarado que la imparcialidad en el ejercicio de la función pública viene garantizada en las relaciones con los ciudadanos, por una serie de cautelas legales, entre las que ocupa un lugar destacado la obligación de abstención y la posibilidad de recusación de las autoridades y funcionarios cuando concurren determinadas circunstancias previstas legalmente que pueden poner en peligro objetivo la rectitud de su actuación (STC 235/2000, FJ.13).

Esa neutralidad e imparcialidad de la Administración no solo es un principio de actuación, sino un derecho esencial de las personas. El artículo 41.1 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, dispone, dentro del derecho a una buena administración, que toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente. En el mismo sentido, el artículo 9.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana señala que todos los ciudadanos tienen derecho a que las administraciones públicas de la Generalitat traten sus asuntos de modo equitativo e imparcial.

Esta institución considera que, en el caso concreto planteado en esta queja, la identidad de las personas a las que se ha prestado unos servicios profesionales en los últimos dos años, y que constituye una causa legal de abstención, podría ser una información pública relevante para garantizar la objetividad de la Administración y la imparcialidad de las autoridades públicas, y también sería muy necesaria para asegurar el prestigio que ante la ciudadanía han de presentar dichas autoridades para que no se quiebre la confianza social en la Administración, y por ser dicha

confianza un pilar importantísimo para la eficacia real de los principios del Estado democrático de Derecho.

Se trataría de incrementar la transparencia para ahuyentar cualquier circunstancia real que pudiera empañar dicho prestigio y hacer quebrar esa confianza social en la Administración.

En esta misma línea, el mencionado Código de Buen Gobierno de la Generalitat Valenciana, al que voluntariamente se adhirió el concejal que se abstuvo, va un paso más allá del derecho positivo y fija como objetivo *“promover la mejora de la calidad democrática y generar confianza en las instituciones mediante la ejemplaridad, la integridad y la transparencia en las actuaciones de las personas que ocupan cargos directivos”* (artículo 1.2). Las personas que se adhirieron a dicho Código asumieron *“el compromiso con el impulso del gobierno abierto y la buena administración”* (artículo 4). En este sentido, esta institución considera que no existe impedimento legal alguno para facilitar los datos objeto de la pregunta presentada con fecha 13/6/2025.

Dicho esto, y con la finalidad de no dejar sin responder ninguno de los cinco motivos de oposición detallados en el escrito municipal que tuvo entrada en esta institución con fecha 10/9/2025 y garantizar la debida congruencia de la presente Resolución de consideraciones, se exponen a continuación las razones por las cuales, dicho sea con todos los respetos, no resultan atendibles:

1) *“La formulación de una pregunta no es un medio de ejercicio del derecho de acceso a la información pública”.*

El Reglamento Orgánico del Pleno del Ayuntamiento de València (ROP), aprobado con fecha 26/4/2018, y modificado el 13/7/2022, considera las “preguntas” cómo un procedimiento de transparencia y control (artículo 128.1.b).

El artículo 132.3 del ROP establece, en lo que aquí importa, la regulación siguiente:

“(…) Las preguntas que se limitan a solicitar datos e informaciones preexistentes podrán ser contestadas por la delegación competente en el sentido de haber ordenado a los servicios gestores que permiten a su autor o autora el acceso electrónico a las actuaciones municipales correspondientes o informando sucintamente del procedimiento que hay que seguir para obtenerla, cuando se refiera a datos o documentos accesibles en la intranet, en el web municipal o en el Portal de Transparencia, de acuerdo con lo previsto en las normas que regulan el ejercicio del derecho a la información” (...).

Esta institución considera que la formulación de preguntas sí que es un medio adecuado de acceso a la información, ya que pueden ser objeto de las mismas *“datos e informaciones preexistentes”*.

2) *“La información a la que se refería la pregunta no es pública”.*

Ya hemos razonado anteriormente que, aunque la información objeto de la pregunta no conste en el registro de actividades, sí que tiene naturaleza de información pública al haber tenido que ser comunicada por escrito, por parte del concejal que se abstuvo, al superior inmediato para que esta persona pudiera comprobar la procedencia o no de la causa de abstención.

3) *"La ausencia de contestación a la pregunta de la concejal está motivada".*

Esta institución, como se razona en la presente Resolución de consideraciones, no comparte los motivos opuestos para no facilitar los datos objeto de la pregunta presentada por la autora de la queja.

4) *"El derecho-deber al secreto profesional de un abogado incluye la identificación de sus clientes, y es límite del derecho fundamental al ejercicio de un cargo público representativo".*

El derecho de acceso a la información pública por parte de los concejales, en este caso, a través de una pregunta, es un derecho que tiene la naturaleza jurídica de fundamental (artículo 23.2 de la Constitución Española)

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 (artículo 23.1 CE), 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).

De conformidad con esa naturaleza de derecho fundamental, el Tribunal Constitucional recuerda reiteradamente la necesidad de interpretar restrictivamente aquellas normas que puedan limitarlo o afectarlo (por todas, Sentencia de fecha 16 de octubre de 2019).

En el mismo sentido, también se ha pronunciado reiteradamente el Tribunal Supremo cuando se trata de aplicar los límites y las causas de inadmisión previstas para la ciudadanía en los artículos 14, 15 y 18 de la mencionada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, debiendo esta dicha aplicación justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección, atendiendo a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso (por todas, Sentencia 11/9/2025 (rec. 7878/2024)).

En el caso objeto de este expediente de queja, se opone el secreto profesional del abogado como límite para impedir el acceso a la información pública, sin concretar los perjuicios que, en su caso, se causarían a las referidas personas si su identidad es revelada al contestar a la pregunta planteada por la concejala autora de la queja (artículo 14.1.j) de la referida Ley 19/2013).

En la necesaria ponderación que hay que realizar respecto de los intereses privados y públicos concurrentes, por un lado, hay que destacar que no se interesa información de las personas a las que se ha prestado servicios profesionales que esté relacionada con un determinado asunto privado, procedimiento judicial o materia confidencial o reservada, sino únicamente su identidad.

Por otro lado, el interés público es evidente, al venir representado por la exigencia de dar cumplimiento a la obligación legal de respetar el procedimiento exigido por el artículo 23.1 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y comunicar a la persona encargada de resolver sobre la abstención, la identidad de la persona o personas a las que se ha prestado servicios profesionales para su debida comprobación y, en su caso, aceptación o rechazo de la causa de abstención.

Asimismo, dichos datos identificativos también tienen un evidente interés público. Si el concejal se abstiene y no identifica a la empresa o empresas a las que ha prestado o presta dichos servicios profesionales como abogado, la concejala autora no puede controlar que dicha empresa, o el grupo empresarial en el que se integra, pueda recibir alguna ventaja o un trato de favor en relación con ese u otro contrato o en cualquier otro procedimiento municipal distinto.

El hecho de conocer esos datos identificativos incrementa notablemente la garantía de la objetividad de la Administración, ya que la concejala autora de la queja puede fácilmente recusar al concejal si no se abstiene en el futuro. Si dichos datos no se conocen, la concejala no puede plantear ninguna recusación, quedando el cumplimiento del deber de abstención a la libre voluntad del concejal afectado.

5) “No existe duda de trato de favor o conflicto de intereses, habiendo sido garantizada la ejemplaridad, integridad y transparencia en las actuaciones del concejal aludido por la pregunta de la concejal”.

La pretensión inicialmente planteada en este expediente de queja consiste exclusivamente en obtener la información relativa a la identidad de la empresa o empresas que participaron en un concreto proceso de licitación a las que un concejal de la corporación presta servicios como abogado en ejercicio.

Esta institución en ningún momento ha puesto en duda la existencia de un trato de favor o de un conflicto de intereses en la concreta licitación que fue objeto de la pregunta formulada por la autora de la queja con fecha 13/6/2025. Se trata de una cuestión ajena al objeto de la queja y, por tanto, el Síndic no se pronuncia sobre la misma.

3 Consideraciones a la Administración

Por todo ello, formulamos las siguientes consideraciones al Ayuntamiento de València:

RECOMENDAMOS que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23, apartados 1 y 2.e) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y de acuerdo con el compromiso libremente asumido de impulsar el gobierno abierto y la buena administración (artículo 4 del Código de Buen Gobierno de la Generalitat Valenciana), se facilite a la autora de la queja la información pública en relación con el objeto de la pregunta presentada con fecha 13/6/2025.

Según la ley que regula esta institución, las Administraciones a las que van dirigidas nuestras consideraciones están obligadas a enviarnos, en el plazo máximo de un mes, un informe donde manifiesten si aceptan estas consideraciones. Si las aceptan, deberán indicar las medidas que van a adoptar para cumplirlas. Si no las aceptan, deberán justificar su respuesta.

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana