

Expte. N° 90/2020

Resolución N.º 158/2020

**CONSEJO DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
Y BUEN GOBIERNO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA**

COMISIÓN EJECUTIVA

Presidente: D. Ricardo García Macho

Vocales:

D^a. Emilia Bolinches Ribera

D. Lorenzo Cotino Hueso

D. Carlos Flores Juberías

D^a Sofia García Solís

En Valencia, a 20 de noviembre de 2020

Reclamante: D^a [REDACTED].

Sujeto contra el que se formula la reclamación: Ayuntamiento de San Miguel de Salinas.

VISTA la reclamación número **90/2020**, interpuesta por D^a [REDACTED], formulada contra el Ayuntamiento de San Miguel de Salinas, y siendo ponente la Vocal Sra. D^a Sofia García Solís, se adopta la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES

Primero.- Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la ahora reclamante, concejala del Ayuntamiento de San Miguel de Salinas, presentó ante dicho Ayuntamiento, en fecha 6 de marzo de 2020, un escrito solicitando el acceso a los registros de entrada y salida del Ayuntamiento, desde la fecha de 17 de junio de 2019.

Segundo.- En respuesta a la solicitud de D^a [REDACTED], el Ayuntamiento de San Miguel de Salinas respondió, mediante escrito de 11 de marzo de 2020, lo siguiente:

“En relación al escrito que presenta en esta entidad en la fecha viernes 06/03/2020 con número de registro 2020-e-re-317, (acceso a los registros de entrada y salida del ayuntamiento de San Miguel de Salinas), esta alcaldía responde lo siguiente:

- La nueva ley de procedimiento administrativo, prevé la posibilidad de presentar cualquier registro con la obligación que tienen los registros de ser interoperables. Estas previsiones conducen a interpretar que la aplicación del principio de calidad de datos impide claramente el acceso directo (bien de forma tradicional ó telemática) por los concejales al fichero de registro de entradas y salidas debiendo existir en todo caso una ponderación previa por parte del responsable del tratamiento.

Ha de resaltarse que esta necesidad de ponderación está presente también en las normas que regulan el acceso a la información pública; así, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, al regular el derecho de acceso o transparencia pasiva, recoge la necesidad de ponderación en el derecho de los corporativos de acceder a la información es un derecho cualificado respecto al de los ciudadanos en general, no obstante, esta facultad no puede implicar un acceso automático a la información.

Recordar que en numerosas ocasiones el deber de información puede ser cumplido mediante el ofrecimiento de información disociada, práctica más respetuosa con el derecho fundamental y que deberá observarse siempre que ello sea posible.

Por último, los corporativos deben ser conscientes del deber de secreto al que están sujetos por el artículo 10 de la LOPD, sin que la información que obtengan pueda ser utilizada para una finalidad distinta de las que motivaron su tratamiento.

Por todo lo expuesto, por el presente le comunico la desestimación de su solicitud de (acceso al registro automático y generalizado de entrada y salida del ayuntamiento de San Miguel de Salinas)."

Tercero.- En fecha 1 de junio de 2020, D^a [REDACTED] presentó por vía telemática, con número de registro GVRTE/2020/785541, una reclamación contra el Ayuntamiento de San Miguel de Salinas ante el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, motivada en la desestimación de su solicitud de acceso a los registros de entrada y salida del Ayuntamiento. La reclamación se considera presentada dentro de plazo, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional tercera apartado 1 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo (BOE núm. 67, de 14.03.2020), por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19, por quedar interrumpido el plazo para la interposición de la reclamación y reanudado una vez finalizado dicho estado de alarma.

Cuarto.- En fecha 2 de junio de 2020 la Comisión Ejecutiva del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno remitió al Ayuntamiento de San Miguel de Salinas escrito por el que se le otorgaba, previamente a la resolución de la reclamación presentada por D^a [REDACTED], trámite de audiencia por un plazo de quince días, para que pudiera facilitar la información y formular las alegaciones que considerase oportunas, escrito recibido por el Ayuntamiento el 8 de junio, tal y como consta en el correspondiente acuse de recibo electrónico.

Transcurrido sobradamente el plazo concedido al efecto, no se ha recibido respuesta alguna por parte del Ayuntamiento de San Miguel de Salinas.

Efectuada la deliberación del asunto en la sesión de fecha 20 de noviembre 2020 de esta Comisión Ejecutiva, y sin que haya podido cumplirse el plazo oportuno de resolución debido a las carencias estructurales de este órgano se adopta la presente resolución bajo los siguientes

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero.- Conforme al art. 24.1 en relación con el 42.1 de la Ley 2/2015 de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana (en adelante Ley 2/2015), el órgano competente para resolver las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información, es la Comisión Ejecutiva con carácter previo a su impugnación en la jurisdicción contencioso-administrativa.

Segundo.- Asimismo, la administración destinataria de la solicitud de acceso a la información pública objeto del presente recurso –el Ayuntamiento de San Miguel de Salinas– se halla sujeta a las exigencias de la citada Ley, en virtud de lo dispuesto en su Artículo 2.1.d), que se refiere de forma expresa a “las entidades integrantes de la Administración local de la Comunitat Valenciana”.

Tercero.- En cuanto a la reclamante, se reconoce el derecho a acogerse a lo previsto en el artículo 24 de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, toda vez que el art. 11 de dicha Ley garantiza el derecho a la información pública de cualquier ciudadano o ciudadana, a título individual o en representación de cualquier organización legalmente constituida, sin que sea necesario motivar la solicitud ni invocar la ley.

Más aún: concurriendo en D^a [REDACTED] la condición de miembro de la corporación municipal de San Miguel de Salinas, procede subrayar que su derecho de acceso a la información pública obtiene un reforzamiento expreso de lo establecido por el artículo 23.1 de la Constitución, y por el elenco de facultades que a los electos locales brinda la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Sobre el derecho de acceso a la información municipal por parte de los concejales mediante la ley de Transparencia, este Consejo ha tenido ocasión de pronunciarse en diversas resoluciones, interpretando la normativa local y la de transparencia en el siguiente sentido.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno establece en su DA1^a, apartado 2º *“que se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información”*.

De conformidad con lo regulado en la citada DA, este Consejo viene manteniendo el criterio de que son admisibles las reclamaciones planteadas frente a la denegación o limitación de acceso a la información por la aplicación subsidiaria del régimen de garantía al acceso a la información pública regulado en la Ley 19/2013.

Así pues, a partir de la Resolución 6/2017 (Exp. 15/2016), este Consejo ha admitido y resuelto las reclamaciones de los concejales en relación con la información de su corporación. Por ello se considera relevante señalar el fundamento jurídico de las resoluciones que fijan el criterio del CTCV :

“Concurre el derecho fundamental que le otorga el artículo 23.2 de la Constitución Española, así como el artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, y los artículos 14, 15 y 16 del Real Decreto 2568/85 de 28 de noviembre por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales que establecen cómo se debe ejercer ese derecho y las normas que deben cumplirse para su ejecución. Este derecho queda más reforzado todavía si consideramos la garantía que se ofrece en la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, que en su artículo 128 determina el derecho de información, claramente aplicable en este caso, mientras que en las determinaciones de la legislación de transparencia, según el apartado segundo de la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, se establece que el acceso a la información pública en las materias que tienen un régimen especial de acceso, es regulado por su normativa específica y, con carácter supletorio, por esta ley. Y las solicitudes de información de los miembros de las corporaciones locales sobre materias de la administración respectiva constituyen un caso de aplicación de esta disposición, ya que tienen un régimen especial de acceso.

Ahora bien, en tanto la regulación de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia ofrece y garantiza una mejor tutela del derecho de acceso a la información así como la vía de reclamación ante este Consejo, cosa que no abarca la Ley 8/2010 de Régimen Local, es lógico que el derecho de acceso a la información que se garantiza a cualquier ciudadano no tenga mejores garantías que el derecho reforzado de acceso a la información de los cargos electos en el ejercicio de su función institucional y del derecho fundamental del artículo 23.2 de la Constitución Española, tal y como se manifestó en la resolución del Tribunal Supremo 2870/2015, de 15 de junio al expresar que el acceso a la información y a los documentos públicos no solo no podrán ser inferiores a los que tiene ya a su disposición cualquier ciudadano en virtud de esas leyes sino que deben suponer un plus añadido imprescindible.

Así pues, es criterio de este Consejo que la aplicación de la Ley 19/2013 no se impone ni sustituye los otros mecanismos que pueden ser utilizados igualmente por los cargos electos si lo consideran adecuado. Por ello, la garantía del derecho de acceso proporcionada por la reclamación ante este Consejo es aplicable en defensa del electo local a obtener información de su propia entidad siempre

que para la resolución de estas reclamaciones se aplique preferentemente el derecho a la información regulada por el artículo 128 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana y por las demás disposiciones de la legislación de régimen local que sean aplicables, especialmente si son más favorables al acceso, y solo supletoriamente las disposiciones de la 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia.

Este criterio interpretativo en relación con el derecho de acceso de los concejales a la información pública, se recoge, entre otras resoluciones, en la Res. 6/2017 Exp. 15/2016; Res. 26 Exp. 72/2016; Res. 81/2017 Exp. 7/2017; Res. 30/2018 Exp. 55/2017; Res. 147/2018 Exp. 149/2017; Res. 6/2019 Exp. 55/2018; Res. 12/2020 Exp. 117/2019.

Cuarto.- La información solicitada constituye información pública, de acuerdo con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, según el cual se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de la Administración y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones. En el mismo sentido se manifiesta el artículo 4.1 de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.

Quinto.- El ejercicio del derecho a la participación política en el ámbito local tiene su reflejo normativo en la Ley de Bases de Régimen Local, cuyo artículo 77 establece:

“Todos los miembros de las corporaciones locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente o de la Comisión de Gobierno cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función.

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

Se trata de un derecho de configuración legal, pues el art. 77 LBRL y los artículos 14, 15 y 16 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, contienen el régimen jurídico del ejercicio de dicho derecho. Este derecho de información de los concejales aparece estrecha y directamente relacionado con “*el desarrollo de su función*”, y muy especialmente, con las funciones de “*control y fiscalización de los órganos de gobierno*”.

En el mismo sentido se manifiesta el artículo 128 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunidad Valenciana cuando en su apartado 2.c) establece que:

“Los servicios de la corporación facilitarán directamente información a sus miembros en los siguientes casos: c) 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.”

Sobre los datos que tienen que constar en los registros de entradas y salidas de las administraciones locales, el artículo 153 del ROF, dispone:

“1. Los asientos del Registro contendrán referencia exacta de cada uno de los documentos que se remitan desde las oficinas locales o que en ellas se reciban y, al efecto de los de entrada, deberán constar los siguientes extremos:

- a) *Número de orden correlativo.*
- b) *Fecha del documento, con expresión del día, mes y año.*
- c) *Fecha de ingreso del documento en las oficinas del Registro.*
- d) *Procedencia del documento, con indicación de la autoridad, Corporación o persona que lo suscribe.*

- e) *Extracto, reseña o breve referencia del asunto comprendido en el cuerpo del escrito registrado.*
- f) *Negociado, Sección o dependencia a que corresponde su conocimiento.*
- g) *Resolución del asunto, fecha y autoridad que la haya dictado, y*
- h) *Observaciones para cualquier anotación que en caso determinado pudiera convenir.*

2. *Los asientos de salida se referirán a estos conceptos:*

- a) *Número de orden.*
- b) *Fecha del documento.*
- c) *Fecha de salida.*
- d) *Autoridad, Negociado, Sección o dependencia de donde procede.*
- e) *Autoridad, Corporación o particular a quien se dirige.*
- f) *Extracto de su contenido.*
- g) *Referencia, en su caso, al asiento de entrada, y*
- h) *Observaciones.*

3. *Los asientos han de practicarse de forma clara y concisa, sin enmiendas ni raspaduras que, si existieren, serán salvadas”.*

Finalmente, en el ámbito administrativo, la regulación general de los registros de entradas y salidas, se contienen en **artículo 16 de la ley 39/2015**, cuyo apartado 1º, señala:

“Cada Administración dispondrá de un Registro Electrónico General, en el que se hará el correspondiente asiento de todo documento que sea presentado o que se reciba en cualquier órgano administrativo, Organismo Público o Entidad vinculado o dependiente a éstos. También se podrán anotar en el mismo, la salida de los documentos oficiales dirigidos a otros órganos o particulares.

Los Organismos públicos vinculados o dependientes de cada Administración podrán disponer de su propio registro electrónico plenamente interoperable e interconectado con el Registro Electrónico General de la Administración de la que depende.”

En relación con el contenido de los asientos, el apartado 3º, señala:

“El registro electrónico de cada Administración u Organismo garantizará la constancia, en cada asiento que se practique, de un número, epígrafe expresivo de su naturaleza, fecha y hora de su presentación, identificación del interesado, órgano administrativo al que se envía, y, en su caso, referencia al contenido del documento que se registra...”

Por su lado, el apartado 4º, dispone:

“Los documentos que los interesados dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas podrán presentarse: a) En el registro electrónico de la Administración u Organismo al que se dirijan, así como en los restantes registros electrónicos de cualquiera de los sujetos a los que se refiere el artículo.

Los registros electrónicos de todas y cada una de las Administraciones, deberán ser plenamente interoperables, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de los asientos registrales y de los documentos que se presenten en cualquiera de los registros”.

Si bien es clara la habilitación legal existente, y por ende, el acceso a la información municipal, debe recordarse que los derechos fundamentales no son absolutos, como así lo ha declarado el TC en tantas ocasiones, señalando que cuando concurren otros intereses constitucionales relevantes, deberá aplicarse el principio de proporcionalidad para ponderar la solución más justa en cada caso. La Ley de Protección de Datos de Carácter Personal, contiene entre sus principios generales el **“principio**

de calidad de los datos” que exige que los mismos sean adecuados a la finalidad que motiva su recogida. El artículo 4º, señala que:

“Los datos de carácter personal solo se podrán recoger para su tratamiento, así como someterlos a dicho tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido”.

La aplicación del principio de calidad al tratamiento de datos de carácter personal exige una labor de ponderación y valorar la proporcionalidad de los datos que se tratan respecto a la finalidad pretendida. En el caso de los registros de entradas y salidas, pueden contener datos especialmente protegidos. En este sentido, tanto la LOPD como el Reglamento de la UE 2016/679, detallan lo que entienden que son datos especialmente protegidos e imponen la prohibición del tratamiento de datos personales que revelen el origen étnico o racial, las opciones políticas, las convicciones religiosas o la afiliación sindical y el tratamiento de datos genéticos, biométricos o los relativos a la salud, vida sexual u orientación sexual. La LOPD exige un consentimiento expreso del afectado, por lo que, no es posible un acceso general e indiscriminado a los registros municipales.

De ahí que deba realizarse una ponderación entre el acceso a la información municipal por parte de los electos, vinculada al de participación política y control de la actividad municipal y el posible daño que causaría el acceso a determinados datos de las personas físicas afectadas, vinculados a la protección de datos de carácter personal, especialmente el derecho al honor y la intimidad.

Así el acceso directo a la información, no justifica que tengan un acceso libre y sin restricciones, sin intervención de los servicios de la corporación, sino que es necesario hacer solicitud previa, ya que como continúa diciendo el mencionado artículo 128. 3º) de la Ley 8/2010, *“En los demás casos, la solicitud de información se entenderá aceptada si no se dicta resolución denegatoria en el plazo de cinco días naturales siguientes a aquel en que se hubiera presentado la solicitud. La denegación deberá ser motivada.”*

Es decir, el derecho de acceso debe darse sin perjuicio del necesario respeto de los límites legales aplicables al derecho a la información de los miembros del Ayuntamiento, que en el caso del registro de documentos podría conllevar la necesidad de disociar informaciones relativas a datos personales especialmente protegidos o íntimos, cautela que también sería conveniente extender a datos personales excesivos o innecesarios. Además la normativa local impone a los miembros de la Corporación el deber de guardar reserva en relación a la información que se les facilite para el desarrollo de su función, en especial aquella que ha de servir de antecedentes para las decisiones pendientes de adopción.

Del análisis normativo expuesto se deduce que en los asientos registrales pueden incluirse datos de carácter personal de toda índole e incluso documentos que vayan dirigidos a otra Administración, dada la obligación que tienen los registros de ser interoperables. De ahí que la aplicación del principio de calidad de datos impide el acceso directo por los Concejales al fichero de Registro de entradas y salidas, debiendo existir una ponderación previa por parte del responsable del tratamiento (art. 15.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia), al objeto de disociar los datos afectados por los límites referidos, antes de la entrega a la solicitante.

En conclusión, el acceso de los Concejales a la información municipal debe satisfacerse de una manera amplia, pero siempre de forma reglada y controlada, cumpliendo el Ayuntamiento con su obligación de custodia de la información de los administrados, y garantizando en todo momento la trazabilidad de cualquier tratamiento de los datos protegidos.

Por último, de conformidad con el art. 128.5º de la Ley 8/2010, de régimen local de la Comunidad 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.

En definitiva, la información que obtengan no pueda ser utilizada para fines distintos de los que motivaron su tratamiento.

Sexto.- Por lo manifestado, valorada la ponderación entre el derecho de acceso de la solicitante en calidad de concejala del Ayuntamiento de San Miguel de Salinas y el respeto a los datos de carácter personal protegidos o íntimos, procede declarar su derecho al acceso a los registros de entradas y salidas del ayuntamiento desde fecha 17 de junio de 2019, con los límites legales establecidos en el fundamento anterior.

RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, la Comisión Ejecutiva del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, acuerda

Primero.- Estimar parcialmente la solicitud de D^a [REDACTED] contra el Ayuntamiento de San Miguel de Salinas en los términos expresados en los FJ 5º y 6º de la presente resolución.

Segundo.- Instar al Ayuntamiento de San Miguel de Salinas a que facilite la información solicitada en el término de un mes a contar desde la fecha de notificación de la presente resolución.

Tercero.- Invitar a la reclamante a que comunique a este Consejo cualquier incidencia que surja respecto de la ejecución de la presente resolución y que pudiera perjudicar a sus derechos e intereses.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con lo establecido en los artículos 10 y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

**EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA, ACCESO
A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO**



Ricardo García Macho