

RESOLUCIÓN DEL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS POR LA QUE SE RESUELVE LA RECLAMACIÓN FORMULADA POR [REDACTED]

ANTECEDENTES

PRIMERO. Con fecha 7 de agosto de enero de 2023, [REDACTED] formuló, en representación de la agrupación Unión Del Pueblo de Alpedrete (UNPA) una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Participación, al amparo de lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (LTPCM).

Manifiesta la reclamante no estar de acuerdo con el Decreto 1329/2023 de fecha 4 de agosto de 2023, dictada por el Ayuntamiento de Alpedrete, por la que se deniega su solicitud de acceso a la siguiente información pública:

“Solicito los registros de entrada desde el 12 de julio al 31 de julio del 2023”

SEGUNDO. Consta en el expediente que el extinto Consejo de Transparencia y Participación admitió a trámite la reclamación y el 8 de octubre de 2023 solicitó al Ayuntamiento de Alpedrete la remisión de un informe completo con las alegaciones que considerase oportunas.

Con fecha 27 de octubre de 2023 tiene entrada escrito de alegaciones del Ayuntamiento de Alpedrete en las que, manifiesta lo siguiente:

«(...) La información solicitada por [REDACTED] no es de libre acceso para las Concejales y encuentra límites en la normativa básica sobre acceso a la información pública y protección de datos de carácter personal.

Los Concejales tienen reconocido por la normativa de régimen local un derecho de acceso a la información propio de su condición, con objeto de que puedan desarrollar adecuadamente las funciones que la ley les encomienda.

Así, el art. 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL) reconoce el derecho de todos los Concejales a obtener del Alcalde o Junta 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.

Este derecho se desarrolla en el art. 14 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de los Entes Locales (ROF), aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre, estableciendo que la petición deberá hacerse por escrito y resolverse de forma motivada en el término de cinco días, a contar desde la solicitud. Este artículo se completa con el derecho de acceso directo, sin necesidad de petición por escrito dirigido al Alcalde o Junta de Gobierno, de la siguiente información (art. 15):

a) Cuando se trate del acceso de los miembros de la Corporación que ostente delegaciones o responsabilidades de gestión, a la información propia de las mismas.

b) Cuando se trate del acceso de cualquier miembro de la Corporación, a la información y documentación correspondiente a los asuntos que hayan de ser tratados por los órganos colegiados de que formen parte, así como a las resoluciones o acuerdos adoptados por cualquier órgano municipal.

c) Cuando se trate del acceso de los miembros de la Corporación a la información o documentación de la entidad local que sean de libre acceso para los ciudadanos.

La información que obra en el Registro de entrada y salida de documentos del Ayuntamiento no es, por tanto, documentación de libre acceso para los Concejales. Para poder acceder a ella debe solicitarse por escrito, pero no es posible realizar una petición tan amplia como la realizada por [REDACTED] por cuanto resulta excesiva e impide a esta Alcaldía apreciar (sin entrar en valoraciones políticas) el carácter de relevante para el desarrollo de su función de Concejala, ya que la LBRL establece que los antecedentes, datos e informaciones que se soliciten deben ser “precisos” para el desarrollo de la función de Concejala.

Además de lo anterior, no pueden librarse copias como solicitó [REDACTED] porque el art. 16 del ROF solo contempla esta posibilidad para la información que sea de libre acceso para los Concejales y en otros casos en que sea expresamente autorizado por la Alcaldía.

Finalmente, el Registro contiene en muchos de sus asientos datos de carácter personal que bien porque sean especialmente protegidos, bien porque no sean relevantes (direcciones, teléfonos, DNIG) deben dissociarse, lo que implicaría tal acción previa de reelaboración de la información que es causa suficiente para inadmitir la solicitud, a tenor de lo dispuesto en el art. 18.1.c) y e) de la Ley 19/2013, de 9 de noviembre, de Transparencia y Acceso a la información pública para las solicitudes de acceso a la información pública, por remisión del art. 40 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación pública de la Comunidad de Madrid. En efecto, son 453 asientos del registro de entrada, con su documentación adjunta, y su inmensa mayoría presentados por particulares, con todos los datos de carácter personal que contienen.

Pues bien, todas las razones anteriores se consignaron expresamente en el Decreto por el que se denegó la solicitud de acceso y que fue notificado en plazo a [REDACTED].

Además, en este Decreto se informó a [REDACTED] que podía volver a realizar su solicitud, si bien identificando la documentación concreta del Registro de entrada de la que deseaba información.

[REDACTED] señala en su reclamación ante ese Consejo que sin conocer el nombre o descripción de los asientos del Registro de entrada y salida de documentos del Ayuntamiento no puede identificar de qué asientos concretos desea copia de su contenido y documentos anexos.

Pues bien, al respecto hay que señalar que dicha información la puede identificar a través de la información a la que la normativa de régimen local sí le reconoce el derecho de acceso directo, sin necesidad de formular petición por escrito: los Decretos y Resoluciones de Alcaldía y los Concejales Delegados, las actas de los órganos colegiados (Junta de Gobierno, Pleno, etc), los expedientes que se sometan a la consideración de los órganos colegiados de los que forme parte, etc.

En efecto, toda solicitud o escrito que se presente en el registro de entrada de documentos del Ayuntamiento dará lugar a la apertura de un expediente y al dictado de un acto administrativo (ya sea un Decreto o un acuerdo de un órgano colegiado, según quién sea el órgano competente), acto administrativo al que todos los Concejales de la Corporación tienen acceso sin distinción y sin necesidad de petición dirigida a la Alcaldía. Al conocer el contenido de dicho acto podrá solicitar acceso a todo el expediente, que incluirá el escrito o petición presentado por Registro que dio lugar a su tramitación».

TERCERO. Consta en el expediente que el extinto Consejo de Transparencia y Participación dio traslado de la citada documentación a la reclamante para que presentase alegaciones.

Con fecha 1 de noviembre de 2023 la reclamante presentó escrito de alegaciones manifestando lo siguiente:

«(...) En el caso particular que nos ocupa, el Ayuntamiento presume primero de haber resuelto mi petición “expresamente de forma motivada” y, en segundo, de haberlo resuelto rápidamente “además dentro del plazo de 5 días fijado por el art. 14 del ROF para contestar las solicitudes de acceso a la información realizadas por los Concejales de la oposición”. A este respecto, cabe indicar que, al Ayuntamiento, para denegar el acceso a la información, no le queda otra opción legal que dictar resolución expresa y, que, por aplicación del ROF, ha de hacerlo en 5 días y además, por denegar el acceso, el ROF obliga a que la resolución sea motivada. Es decir, que el Ayuntamiento por cuanto a la forma se refiere, única y exclusivamente está cumpliendo el procedimiento previsto para el caso de denegación.

(...) Respecto del alegado artículo 15 del ROF, cabe reseñar que, su apartado a) NO resulta aplicable a la reclamante, toda vez que, como Concejala de la Oposición, NO ostenta ninguna delegación ni responsabilidad de gestión, por lo que NO tiene acceso a la información propia de las mismas. El apartado b) del citado artículo, es el MÍNIMO del derecho de acceso a la información y documentación que todo miembro de la Corporación ha de tener, a fin de poder debatir y votar los asuntos de los que tenga que conocer el órgano colegiado del que forma parte, en mi caso, por ser Concejala en la Oposición: las Comisiones Informativas y el Pleno municipal y, el apartado c) reconoce, como miembro de la Corporación “el acceso a la información o documentación de la entidad local que sean de libre acceso para los ciudadanos”, es decir, no añade ningún plus al derecho que como ciudadano ya ostentaba el que es Concejala.

Las alegaciones del Sr. Alcalde basadas en los artículos citados, carecen de fundamento sobre el fondo de la denegación del derecho de acceso a la documentación solicitada por la reclamante.

Conviene en este momento reseñar que en el mandato 2019-2023, el Sr. Alcalde actual, que también lo fue anteriormente, permitió a los Concejales de la Oposición consultar determinados datos del Registro General de Documentos, tanto Entrada como Salida de Documentos: número de registro asignado, fecha de entrada/salida y extracto del asunto; información en base a la que, los Concejales de la Oposición pudimos solicitar, identificando su número, el documento/s del registro en los que estábamos interesado, a fin de desarrollar y ejercer la función fiscalizadora al Equipo de Gobierno municipal, como concejales y miembros de la Corporación. Sin embargo, desde mediados del anterior mandato y, en lo que llevamos del actual 2023-2027, los Concejales de la Oposición no tenemos acceso a los datos del Registro de Documentos, en el formato anterior (número, fecha y extracto), y se nos niega reiteradamente el derecho de acceso a la información PÚBLICA en él contenida, con la consiguiente imposibilidad de ejercer nuestra labor como Concejales, democráticamente elegidos.

Alega el Sr. Alcalde que, “el Registro contiene en muchos de sus asientos datos de carácter personal que bien porque sean especialmente protegidos, bien porque no sean relevantes (direcciones, teléfonos, DNIG) deben dissociarse, lo que implicaría tal acción previa de reelaboración de la información que es causa suficiente para inadmitir la solicitud, a tenor de lo dispuesto en el art. 18.1.c) y e) de la Ley 19/2013, de 9 de noviembre, de Transparencia y Acceso a la información pública para las solicitudes de acceso a la información pública, por remisión del art. 40 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación pública de la Comunidad de Madrid. En efecto, son 453 asientos del registro de entrada, con su documentación adjunta, y en su inmensa mayoría presentados por particulares, con todos los datos de carácter personal que contiene”

Efectivamente, ante la denegación de acceso de acceso a los datos del Registro de Documentos en el formato anterior (número, fecha y extracto), el Sr. Alcalde fuerza a los Concejales de la Oposición a pedir TODOS los registros de Entrada y Salida, a fin de ver cuáles son los que realmente interesan a la labor fiscalizadora que como Concejales nos atribuye la Ley. Pero, si se permitiera acceder, en el formato señalado, podríamos conocer los asuntos de los escritos y, de esa forma podríamos formular las peticiones concretas de los escritos de entrada y salida y sus documentaciones adjuntas, reduciendo notablemente las peticiones de escritos - pues no todos ellos interesan a la labor propia del Concejales de la Oposición - , con lo que, no habría necesidad de reelaborar tanta información, ni anonimizar tanta documentación y, en consecuencia no habría lugar a inadmitir la solicitud.

Lo que es cierto es que, para que el Concejales pueda ejercer su función - en el caso de la Oposición es la de controlar la labor desarrollada por el Equipo de Gobierno municipal, ha de poder acceder a la información pública que a través de sus escritos se generan en el Ayuntamiento. Si no se nos permite el acceso genérico al Registro y, se nos deniega el acceso a la información pública solicitada en tramos mensuales, se nos está impidiendo ejercer la función de control que tenemos encomendada, se nos impide ejercer las funciones inherentes al cargo.

Mi labor, mi función como Concejales, miembro de la Corporación en la oposición que soy, democráticamente elegida por los vecinos de Alpedrete, es fiscalizar y controlar la labor política desarrollada y ejercida por el Equipo de Gobierno, sea cual sea el nombre y demás datos de los vecinos de Alpedrete y/o administrados que se dirigen al Ayuntamiento; con ello quiero manifestar que, lo que a los Concejales de Oposición nos interesa es el contenido de los escritos que se presentan en el Registro General de Entrada y el contenido de los escritos por los que el Ayuntamiento da respuesta a las peticiones, quejas, reclamaciones, etc de los vecinos, administrados u Organismos públicos o privados; de ahí que las alegaciones basadas en la Ley de Protección de Datos carezcan de fundamento, pues los datos objeto de protección, no interesan a la Concejales reclamante para ejercer su labor fiscalizadora y de control al Equipo de Gobierno municipal ».

CUARTO. Mediante notificación de la Secretaria General del Consejo de Transparencia y Protección de Datos, de fecha 10 de marzo de 2025 se confiere a la reclamante el trámite de audiencia previsto en el artículo 82 LPAC, concediéndole un plazo máximo de diez días para que ratifique alegaciones ante el extinto Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid.

Consta en el expediente acuse de recibo de la notificación telemática aceptada por la reclamante el 10 de marzo de 2025, sin que conste que haya presentado alegaciones en uso del referido trámite.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. De conformidad con lo establecido en el artículo 77.1 a) de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (LTPCM), el Consejo de Transparencia y Protección de Datos tiene atribuida la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra los actos expesos o presuntos resolutorios de las solicitudes de acceso a la información de los sujetos relacionados en el ámbito de aplicación de esta Ley. El mismo artículo, en su punto 3, atribuye al Presidente del Consejo de Transparencia y Protección de Datos la resolución de las citadas reclamaciones.

Asimismo, establece la disposición transitoria única de la Ley 16/2023, de 27 de diciembre, de medidas para la simplificación y mejora de la eficacia de instituciones y organismos de la Comunidad de Madrid, que las reclamaciones en materia de acceso a la información pendientes de resolución a 22 de mayo de 2024, fecha del nombramiento del Presidente del Consejo de Transparencia y Protección de Datos, serán resueltas por este Consejo.

SEGUNDO. Al haber sido la reclamación interpuesta ante el anterior Consejo sin que este hubiera dictado resolución expresa, ya había operado el efecto desestimatorio del silencio a la fecha de entrada en funcionamiento de este nuevo Consejo de Transparencia y Protección de Datos. No obstante, el artículo 21.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece la obligación de la Administración de dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación.

TERCERO. La reclamación ha sido formulada dentro del plazo establecido en el artículo 48 LTPCM, «según el cual *se interpondrá por escrito en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo*».

CUARTO. La reclamante formuló su solicitud de acceso a la información en calidad de concejal de la oposición en el Ayuntamiento de Alpedrete. La disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIPBG), cuyo contenido es idéntico al de la disposición adicional primera de la LTPCM, dispone 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».

El artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL), así como el artículo 14.1 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 (en adelante, ROF), establece que «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». De ello puede desprenderse que los concejales, en el ejercicio de sus funciones, disfrutan de un régimen jurídico específico y preferente de acceso a la información pública en relación a su ayuntamiento de adscripción. Dicho régimen se desarrolla, también, en los artículos 14 al 16 del ROF.

El alcance de la disposición adicional primera de la LTAIPBG, en el caso de que existieran regulaciones específicas de acceso a la información anteriores su entrada en vigor, fue desarrollado de manera genérica por el Tribunal Supremo en su Sentencia 314/2021, de 8 de marzo¹, así como en la STS 312/2022, de 10 de marzo², esta última ya relativa al acceso a la información por parte de los electos locales:

¹ Disponible en: <https://vlex.es/vid/862732238>

² Disponible en: <https://vlex.es/vid/899420560>

«Examinando los preceptos citados de la normativa sobre régimen local en materia de acceso a la información de los miembros de las corporaciones locales (artículos 77 LBRL y 14 a 16 ROF) a la luz de la jurisprudencia que delimita el significado y alcance de la disposición adicional primera.2 de la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno, bien puede decirse que la normativa de régimen local contiene una regulación que desarrolla el derecho de acceso a la información en dicho ámbito por parte de los miembros de la corporación local. Lo que, a efectos de lo establecido en la citada disposición adicional primera.2 de la Ley 19/2013 significa que dicho régimen específico habrá de ser aplicado con carácter preferente a la regulación de la Ley de Transparencia, siendo esta de aplicación supletoria».

No obstante, en esta misma sentencia se prevé el acceso de los concejales a la reclamación regulada en el artículo 24 de la LTAIPBG, pues en su fundamento de derecho cuarto establece que «la normativa sobre la normativa sobre Transparencia y Buen Gobierno admite que la reclamación que en ella se regula pueda dirigirse contra el acto originario que deniega el acceso a la información o, en su caso, contra el acto que desestima el recurso potestativo de reposición que eventualmente se hubiera interpuesto contra aquél».

Por todo ello, y de acuerdo con la Recomendación 1/2025, de 20 de marzo³, dictada por este Consejo, en el caso expuesto en el párrafo anterior estaríamos ante un supuesto de aplicación simultánea del régimen especial y del régimen general, por lo que «parece razonable, en términos de hermenéutica jurídica, responder a la cuestión a través de la integración de la vieja regulación especial con la nueva y posterior regulación general del derecho de acceso a la información, en lo no expresamente regulado por aquella». De hecho, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en su Resolución 0223/2024⁴, señaló lo siguiente:

«No es admisible que se pretenda excluir la aplicación supletoria de la LTAIBG a la LBRL con el afán de situar a los representantes públicos, elegidos por los ciudadanos, en una situación de inferioridad por lo que se refiere a la aplicación y garantía de los derechos de acceso a la información pública cuando, por otro lado, la jurisprudencia expresamente manifiesta que justamente por su cargo, el acceso a la información tendría la consideración de cualificado. Aquéllos que representan a la ciudadanía en las Instituciones públicas, en este caso los concejales, no pueden disfrutar de un derecho de acceso a la documentación pública de alcance y calidad inferior que cuando este mismo derecho lo ejerciten sus representados individualmente considerados.

En mérito a lo argumentado no resulta ajustado a derecho excluir el acceso a la información pública solicitada por la existencia de un régimen jurídico especial constituido por el art 77 LBRL, en aplicación de la disposición adicional 1. 2ª LTAIBG»

En conclusión, este Consejo estima que concurre la circunstancia prevista en la disposición adicional primera de la LTAIPBG, al ostentar la reclamante la condición subjetiva de electa local. Por ello, y de acuerdo con la referida Recomendación 1/2025, de 20 de marzo, sería de aplicación el régimen de acceso a la información específico para concejales previsto en la LBRL y, supletoriamente, la LTAIPBG, siempre y cuando esta no pusiera a la concejala solicitante en posición de inferioridad.

³ Disponible en: https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/recomendacion_1_2025_ctpd_firmada_anonimizada.pdf

⁴ Disponible en: https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/dam/jcr:5d769a09-52d1-4e89-85fc-73c4cf45de4a/RA%20CTBG%202024-0322%20%5BE Expediente%20223_2024%5D_Censurado.pdf

QUINTO. Mediante el Decreto 1329/2023, de 4 de agosto, la Alcaldía de Alpedrete denegó a la reclamante el acceso a la documentación solicitada por dos motivos principales. En primer lugar, porque la información demandada no es considerada de libre acceso para los Concejales; en segundo lugar, porque la disociación de datos requeriría, según el mencionado Decreto, una acción previa de reelaboración; y, por tanto, la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la LTAIPBG.

De acuerdo con el artículo 15 del ROF, los servicios administrativos locales estarán obligados a facilitar la información sin necesidad de autorización del Alcalde en los siguientes supuestos:

«a) Cuando se trate del acceso de los miembros de la Corporación que ostenten delegaciones o responsabilidades de gestión, a la información propia de las mismas.

b) Cuando se trate del acceso de cualquier miembro de la Corporación, a la información y documentación correspondiente a los asuntos que hayan de ser tratados por los órganos colegiados de que formen parte, así como a las resoluciones o acuerdos adoptados por cualquier órgano municipal.

c) Cuando se trate del acceso de los miembros de la Corporación a la información o documentación de la entidad local que sean de libre acceso para los ciudadanos.»

De la documentación que consta en el expediente aportada por el extinto Consejo no puede desprenderse que la información solicitada del registro tenga alguna vinculación con las delegaciones o responsabilidades de gestión de la reclamante, si es que esta las tuviera. Tampoco puede contrastarse que las entradas y salidas del registro guarden relación con los asuntos tratados por los órganos colegiados de los que la reclamante pudiera formar parte. Finalmente, la documentación del registro de un ayuntamiento no es información a la que la ciudadanía pueda acceder libremente. Por tanto, este Consejo comparte lo expuesto por el Ayuntamiento de Alpedrete y estima que la información solicitada por la reclamante no ostenta la condición de información de libre acceso para los concejales, por lo que esta debe ser obtenida de la Alcaldía.

En relación con la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) de la LTAIPBG, relativa a la reelaboración, la Alcaldía señaló en su Decreto de denegación que «el Registro contiene en muchos de sus asientos datos de carácter personal que bien porque sean especialmente protegidos, bien porque no sean relevante (direcciones, teléfonos, DNI...) deben disociarse, lo que implicaría tal acción previa de reelaboración de la información que es causa suficiente para inadmitir la solicitud [...]».

En este sentido, el Criterio Interpretativo 007/2015⁵, dictado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, diferencia el concepto de reelaboración de otros supuestos, como son la información voluminosa y la disociación de datos de carácter personal:

«El primero sería la solicitud de "información voluminosa", que aparece recogida en el artículo 20.1. En este caso, se trata de información cuyo "volumen o complejidad" hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante. En este caso no se estaría ante un supuesto de reelaboración, por lo que tampoco sería un caso de inadmisión de la solicitud sino de ampliación del plazo para resolver. [...]

⁵ Disponible en: https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/dam/jcr:a5c618b6-3a85-4ed8-a06e-b798a687c795/C7_2015_CausasInadmisiónPetición_Dinformación_Censurado.pdf

El segundo supuesto sería el que se refiere a la información que, por contener datos de carácter personal, debe ser "anonimizada" o disociada antes de ser suministrada al interesado o bien que, por afectar a alguno de los límites previstos en la norma, el acceso sólo deba proporcionarse respecto de parte de la información solicitada. Son los supuestos contemplados en los artículos 15.4 -que prevé la anonimización de la información, de modo que se impida la identificación de las personas afectadas- y 16 de la Ley 19/2013, que prevé el suministro de la información con omisión de aquella que esté afectada por algunos de los límites del artículo 14.

En estos casos, y pese a suponer, implícitamente, un proceso específico de trabajo para proporcionar la información, ninguno de estos dos supuestos puede entenderse como reelaboración.»

Aparentemente, no estaríamos en este caso preciso ante un supuesto que pudiera encajar en la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) de la LTAIPBG, ya que tanto el volumen de la información como la disociación de los datos de carácter personal quedarían fuera del concepto de reelaboración.

Sin embargo, en el ámbito de un registro, toda la documentación de entrada contiene datos personales de distintas categorías (identificativos, económicos o de especial protección, entre otros). En aplicación del artículo 15 de la LTAIPBG y de la normativa de protección de datos, el Ayuntamiento debe determinar la catalogación del tipo de datos personales de toda la documentación que transita por el registro. Este proceso es imprescindible, por ejemplo, para pedir el consentimiento expreso y por escrito de los interesados en el caso de los datos de especial protección. Así, para poder proporcionar la información solicitada por el Concejal, sería necesario un estudio de todos los expedientes para poder determinar el tipo de datos que contiene cada documento del registro para, posteriormente, precisar qué datos personales serían susceptibles de anonimización.

Por tanto, aunque el referido Criterio Interpretativo 007/2015, establezca que la anonimización no supone un proceso de reelaboración, es necesario tener en cuenta que esta directriz es anterior al Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (en adelante, RGPD). Este Reglamento de aplicación contemporánea exige al responsable del tratamiento (en este caso, el Ayuntamiento de Alpedrete) confidencialidad y cumplimiento del principio de minimización de datos. Por todo lo expuesto, este Consejo comparte las apreciaciones de la Alcaldía y estima que, en virtud de la normativa de protección de datos, sí estaríamos en este caso ante un supuesto de reelaboración.

Por todo lo expuesto, este Consejo concluye que, en primer lugar, efectivamente la información solicitada no era de libre acceso para los concejales, por lo que esta debía ser obtenida de la Alcaldía. En segundo lugar, compartimos la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) de la LTAIPBG, relativa a la reelaboración, al tratarse de documentos presentes en un registro cuyos datos requieren un tratamiento específico en virtud de la normativa de protección de datos.

No obstante, la Resolución 0026/2025⁶, dictada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, señala que en «la eventual concurrencia de una causa de inadmisibilidad [de la LTAIPBG] es más que cuestionable su aplicabilidad a un procedimiento de acceso a la información pública iniciado por un electo municipal al amparo del artículo 77 de la LRBRL». Esta misma Resolución recuerda que «la legislación de régimen local no contempla ninguna causa de inadmisibilidad de las solicitudes de los concejales electos a la información de la respectiva entidad, siendo cuestionable que se pueda recurrir a la aplicación supletoria de la LTAIBG prevista por su disposición adicional 1a.2, pues implicaría una limitación del derecho de acceso a la información que está garantizado por la legislación de régimen local [...]».

⁶ Disponible en: https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/dam/jcr:dc7a7465-3ce4-4f19-8a7d-ee22e8cf094b/RA%20CTBG%202025-0026%20%5BE Expediente%201171_2024%5D_Censurado.pdf

Estas apreciaciones no implican, sin embargo, que el ejercicio del derecho de acceso a la información por parte de los concejales esté exento de límites. De hecho, si se atiende a su legislación específica, existe un límite en el artículo 77 de la LRBRL, relativo a los datos que «[...] resulten precisos para el desarrollo de su función». En este sentido, el dictamen CN10-012 de la extinta Agencia Vasca de Protección de Datos⁷ cita varias sentencias –todas ellas anteriores a la normativa de transparencia– en las que se señala la importancia de la motivación y de la concreción en el caso de que sean los electos locales quienes solicitan la información: «de la misma manera, *“el ejercicio de este derecho reconocido a los miembros de las Corporaciones Locales habrá de ser motivado, así como la resolución denegatoria del mismo”* (STSJ Andalucía, Sala de Granada, de 30 de julio de 1988), debiendo consistir en este sentido en *“...la referida a limitados y específicos asuntos municipales* (STS de 17 de noviembre de 2000)».

Si bien es cierto que el artículo 17.3 de la LTAIPBG exime de motivación a las solicitudes de acceso a la información, la aplicación de la legislación específica obliga a que el acceso a la información por parte de un concejal encuentre su justificación en el desarrollo de las funciones que este tiene atribuidas. Consecuentemente, la solicitud de información efectuada por la reclamante a la Alcaldía de Alpedrete debía incluir, necesariamente, una exposición que justificase que el acceso indiscriminado a los documentos del registro era necesario para poder llevar a cabo las funciones que este tiene encomendadas como electo local.

Por todo lo expuesto, y por supuesto sin excluir la aplicación supletoria de la normativa de transparencia consolidada por la jurisprudencia, este Consejo considera más pertinente limitar el acceso a la información por parte de los electos locales según lo dispuesto en el artículo 77 de la LRBRL, que contempla la denegación de acceso a la información a los concejales cuando esta no encuentra su justificación en el ejercicio de sus funciones.

SEXTO. Como ya se ha señalado, los documentos del registro que solicita la reclamante contienen información con datos personales. Por ello, su tratamiento o utilización estaría, en principio, sometido a los principios y las garantías contenidos en el RGPD. En este sentido, el RGPD señala en su artículo 5 que el tratamiento de los datos personales debe ser lícito y establece, consecuentemente, una serie de requisitos de licitud en el artículo 6:

«1. El tratamiento solo será lícito si se cumple al menos una de las siguientes condiciones:

a) el interesado dio su consentimiento para el tratamiento de sus datos personales para uno o varios fines específicos;

b) el tratamiento es necesario para la ejecución de un contrato en el que el interesado es parte o para la aplicación a petición de este de medidas precontractuales;

c) el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento;

d) el tratamiento es necesario para proteger intereses vitales del interesado o de otra persona física; e) el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento;

f) el tratamiento es necesario para la satisfacción de intereses legítimos perseguidos por el responsable del tratamiento o por un tercero, siempre que sobre dichos intereses no prevalezcan los intereses o los derechos y libertades fundamentales del interesado que requieran la protección de datos personales, en particular cuando el interesado sea un niño.

⁷ Disponible en: https://www.avpd.eus/contenidos/dictamen_avpd/d10_019/es_def/adjuntos/CN10-012_DIC_D10-019.pdf

Lo dispuesto en la letra f) del párrafo primero no será de aplicación al tratamiento realizado por las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones.»

De los requisitos expuestos, resultan de aplicación al caso el expuesto en la letra c), relativo al cumplimiento de obligaciones legales por parte del Ayuntamiento; así como el desarrollado en la letra f), referido a la satisfacción del interés legítimo de un tercero. En esta línea, el artículo 8.1 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales explica lo siguiente:

«1. El tratamiento de datos personales solo podrá considerarse fundado en el cumplimiento de una obligación legal exigible al responsable, en los términos previstos en el artículo 6.1.c) del Reglamento (UE) 2016/679, cuando así lo prevea una norma de Derecho de la Unión Europea o una norma con rango de ley, que podrá determinar las condiciones generales del tratamiento y los tipos de datos objeto del mismo así como las cesiones que procedan como consecuencia del cumplimiento de la obligación legal. Dicha norma podrá igualmente imponer condiciones especiales al tratamiento, tales como la adopción de medidas adicionales de seguridad u otras establecidas en el capítulo IV del Reglamento (UE) 2016/679.»

La habilitación legal referida en los párrafos anteriores es la ya señalada en el artículo 77 de la LRBRL, que permite el tratamiento de los datos personales por parte de los concejales de una entidad local. Sin embargo, la mera existencia de esta habilitación no legitima el acceso a datos de carácter personal de forma indiscriminada. En este sentido, conviene ahondar en el principio de minimización de datos previsto en el artículo 5.1.c) del RGPD, que indica que «los datos personales serán adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados», así como en el principio de confidencialidad del artículo 5.1.f): «[los datos personales serán] tratados de tal manera que se garantice una seguridad adecuada [...], incluida la protección contra el tratamiento no autorizado o ilícito y contra su pérdida, destrucción o daño accidental, mediante la aplicación de medidas técnicas u organizativas apropiadas».

Consecuentemente, el presente caso demanda una ponderación relativa a la resolución del conflicto entre dos derechos fundamentales: por un lado, el derecho a participar en los asuntos públicos de los concejales previsto en el artículo 23.1 de nuestra Constitución (en adelante, CE) y, por otro, el derecho a la intimidad y a la vida privada del artículo 18.1. de la CE y del artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, de estrecha vinculación con el derecho a la protección de datos.

Permitir el acceso indiscriminado a la documentación del registro implicaría la comunicación de datos de carácter personal a la reclamante, sin quedar en ningún momento demostrado que estos fueran adecuados o pertinentes para las funciones que este pudiera tener atribuidas. En virtud del principio de minimización, el acceso a la información del registro que contiene datos de carácter personal –además, sin consentimiento de los posibles afectados– debe vincularse necesariamente al ejercicio de las funciones derivadas de su condición de representante público. No obstante, de la documentación que consta en el expediente no puede desprenderse que el acceso a la información solicitada tenga relación alguna con las funciones de la reclamante.

En igual sentido se ha pronunciado el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía en su Resolución 0749/2024⁸:

⁸ Disponible en: <https://www.ctpdandalucia.es/sites/default/files/resoluciones/res-2024-0749.pdf>

«Así, el tratamiento de datos personales que puede hacer un concejal, encuentra su justificación, desde la perspectiva de la protección de datos, en el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas como miembro de órganos colegiados de la propia entidad local y, especialmente, en las funciones de control, como la formulación de preguntas, interpelaciones, mociones o incluso la moción de censura, que le atribuye la normativa de régimen local.

Cualquier otro tratamiento que pudiera realizarse a partir del conocimiento de datos personales de los interesados, y que no se justificara en el ejercicio de sus funciones, implicaría, de entrada, un cambio de finalidad que requeriría el consentimiento de la persona interesada o bien el amparo por ley.»

En esta misma Resolución se cita la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de febrero de 1998, que establece que, en el contexto de las facultades de decisión, control y fiscalización propias de los concejales, la determinación de los límites entre los derechos fundamentales de participación política y de intimidad debe concretarse en base a las finalidades para las que serían utilizados los datos personales. Asimismo, y en estrecha relación con el caso presente, conviene recordar la Resolución del procedimiento sancionador PS/00464/2021⁹ de la Agencia Española de Protección de Datos (en adelante, AEPD) contra un ayuntamiento que vulneró los principios de minimización y de confidencialidad al dar acceso indiscriminado a los concejales de la oposición a los documentos del registro.

Por todo lo expuesto, este Consejo considera que el acceso a datos personales por parte de la reclamante no sería adecuado ni pertinente en relación con la finalidad –en este caso desconocida– del tratamiento. Además, el acceso indiscriminado por parte del Concejal a la información del registro sería contrario tanto al principio de minimización de datos del artículo 5.1.c) como al de confidencialidad del artículo 5.1.f) del RGPD.

SÉPTIMO. Podría argumentarse que la vulneración de los principios de minimización y confidencialidad podría evitarse mediante un procedimiento de disociación de los datos de carácter personal. En este punto, es necesario tener en consideración que el registro de una corporación local tiene atribuidas numerosas competencias. Ello implica que los documentos a los que la reclamante pide acceso presentan una gran heterogeneidad: remisiones a otras dependencias o administraciones; solicitudes de ayudas sociales con exposición de circunstancias personales; expedientes administrativos o justificantes de pagos de tributos o sanciones; entre otros de prácticamente cualquier índole.

Para poder efectuar un procedimiento de disociación, sería necesario atender a la naturaleza de cada documento, así como a la categoría de los datos en ellos presentes. La heterogeneidad de los documentos y, en consecuencia, la de sus datos personales, probablemente conllevaría la exposición de datos de categorías especiales o que requiriesen una especial protección. El hecho de disociar los datos personales de unos documentos –recordamos, cuya naturaleza variada desconocemos– no implica que exista una garantía absoluta de no identificación de las personas cuyos datos pudieran verse comprometidos, y más si se tiene en cuenta el contexto local. En este sentido, cabría cuestionarse si una entidad como el Ayuntamiento de Alpedrete tiene los medios técnicos y elementos de control suficientes para poder efectuar un procedimiento de anonimización de un volumen tan grande de documentos de diversa índole y, a la vez, garantizar el cumplimiento de la normativa de protección de datos.

⁹ Disponible en: <https://www.iberley.es/resoluciones/resolucion-aepd-ps-00464-2021-13-01-2022-2394091>

En este sentido, conviene citar en Informe 0283/2008 de la AEPD¹⁰, en el que se analiza si un procedimiento de disociación de datos es garantía de que la información no pueda asociarse a una persona identificada o identificable. De acuerdo con este informe, el tratamiento de los datos no se consideraría disociado si existe la posibilidad –aunque fuera remota– de identificar a una persona mediante cualquier medio. En este caso concreto, sería muy sencillo para la reclamante cruzar el número de referencia del registro del documento anonimizado con los datos de la aplicación del registro, lo que ya le llevaría a la identificación de las personas sujetas a la protección de datos.

Del mismo modo, y sin perjuicio de lo dispuesto en la Resolución 0026/2025 citada en el fundamento quinto, la falta de concreción de la reclamante en su solicitud podría implicar con casi total seguridad la concurrencia de otros límites y causas de inadmisión de la LTAIPBG, así como la colisión del derecho a la participación en los asuntos públicos de los concejales con otros derechos fundamentales, imposibles de fijar por este Consejo debido tanto a la generalidad de la petición como a su naturaleza indiscriminada.

Por todo ello, estaríamos ante un caso en el que la anonimización no impediría la identificación de las personas cuyos datos están presentes en los documentos del registro y, por tanto, el procedimiento de disociación no sería una garantía para el cumplimiento de la normativa de protección de datos.

En conclusión, a juicio de este Consejo la reclamación debe ser desestimada por vulnerar los principios de minimización y de confidencialidad recogidos en el RGPD y, por ende, el derecho fundamental a la intimidad del artículo 18.1 de la CE; así como por la ausencia de justificación de que la información solicitada sea necesaria para el desarrollo de las funciones propias de los electos locales prevista en el artículo 77 de la LRBRL.

En virtud de los antecedentes y fundamentos jurídicos anteriores y de acuerdo con lo establecido en las normas citadas

RESUELVO

DESESTIMAR la reclamación formulada por [REDACTED].

Según establece el artículo 47.1 LTPCM, la reclamación prevista en este artículo tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos según lo dispuesto en el artículo 112.2 LPAC.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa (artículo 114 1.b LPAC), podrá interponerse recurso contencioso administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el plazo de dos meses contados a partir del día siguiente a la fecha en que reciba la notificación de esta resolución, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1.a) y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de Julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LRJCA). Todo ello, sin perjuicio de interponer cualquier otro recurso que estime pertinente, según dispone el artículo 40.2 LPAC.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS
Jesús María González García

Firmado digitalmente por: GONZÁLEZ GARCÍA JESÚS MARÍA
Fecha: 2025.06.30 13:54

¹⁰ Disponible en: <https://www.aepd.es/documento/2008-0283.pdf>