

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

ANTECEDENTES

PRIMERO. Con fecha 17 de agosto de 2023, [REDACTED] en representación de [REDACTED] formuló una reclamación ante el extinto 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 (en adelante, LTPCM).

Manifiesta el reclamante no estar de acuerdo con el Decreto 1355/2023 en respuesta a su solicitud de acceso a la información pública presentada el día 11 de agosto de 2023 ante el Ayuntamiento de Alpedrete. En el mencionado Decreto, se denegó al reclamante el acceso a esta información:

«Solicitar los registros de entrada y salida del 15 al 31 de julio de 2023»

SEGUNDO. Consta en el expediente que el extinto Consejo de Transparencia y Participación admitió a trámite la reclamación el 12 de febrero de 2024 y solicitó al Ayuntamiento de Alpedrete la remisión de un informe completo con las alegaciones que considerase oportunas, en el que manifiesta lo siguiente:

« III.- FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

Primero.- El estatuto del Concejal.

El art. 73.2 de la LBRL establece que los miembros de las Corporaciones Locales, una vez que tomen posesión de su cargo, gozan de los derechos y están obligados al cumplimiento de los deberes inherentes a su cargo. Este haz de derechos y deberes es lo que se conoce como “el estatuto del Concejal”.

Segundo.- El derecho de acceso a la información de los Concejales.

Dentro de esos derechos, el art. 77 de la LBRL regula el de obtener del Alcalde o de la 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.

En el mismo sentido que el art. 77 de la LBRL se pronuncia el art. 14.1 del ROF, desarrollándose en ese artículo y en los dos siguientes su alcance y la forma de su ejercicio.

A) Alcance:

Tanto el art. 77 de la LBRL como el 14.1 del ROF se refieren al derecho de acceso a la información que sea precisa para el desarrollo de la función de Concejal. Esta información se tiene que solicitar mediante escrito dirigido al Alcalde salvo en unos supuestos concretos.

En efecto, el art. 14 del ROF, en sus apartados 2 y 3, establece que la solicitud de ejercicio del derecho recogido en el párrafo anterior habrá de ser resuelta motivadamente en los cinco días siguientes a aquél en que se hubiese presentado, entendiéndose concedida por silencio de no atenderse en ese plazo. En todo caso, la denegación del acceso a la documentación informativa habrá de hacerse a través de resolución o acuerdo motivado.

El art. 15 del ROF continúa señalando que no obstante lo dispuesto en el número 1 del artículo 14, los servicios administrativos locales estarán obligados a facilitar la información, sin necesidad de que el miembro de la Corporación acredite estar autorizado, en los siguientes casos:

- 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.*

Por tanto, a tenor de lo dispuesto en el párrafo anterior, y relacionándolo con la consulta formulada por el Sr. Alcalde sobre el acceso al gestor de expedientes, hay que señalar lo siguiente:

1º.- Todos los Concejales, ostenten o no alguna delegación, tienen que tener acceso a los siguientes apartados del gestor documental:

- 1) Al apartado donde se ponga a su disposición la documentación correspondiente a los asuntos que hayan de ser tratados en el Pleno. Sobre esto hay que decir que actualmente la documentación correspondiente a los asuntos del Pleno se envía, junto con la convocatoria de la sesión correspondiente, por correo electrónico, habiendo solicitado esta Secretaría a los Servicios informáticos municipales la creación de una carpeta denominada "PLENOS" en la que se subirá esa documentación y a la que tienen que tener acceso todos los miembros de la Corporación.*
- 2) A los libros de Decretos y de Actas del Pleno y de la Junta de Gobierno Local. Actualmente, con cada convocatoria de las sesiones ordinarias del Pleno se remiten todos y cada uno de los Decretos dictados por el Alcalde y los Concejales Delegados, por ser contenido de la parte de control del Pleno, a tenor de lo dispuesto por los arts. 46.2.e) de la LBRL y 42 del ROF. Igualmente, se les envía copia de las actas de la Junta de Gobierno Local y del Pleno, para que estas últimas sean aprobadas en la siguiente sesión que se celebre.*

Además, las actas del Pleno y de la Junta de Gobierno Local, al ser de libre acceso para los ciudadanos por así establecerlo no solo la LBRL sino también las Leyes de transparencia estatal y autonómica, se publican en el portal de transparencia municipal, donde los Concejales pueden verlas.

No obstante lo anterior, esta Secretaría también ha solicitado a los Servicios informáticos que se dé acceso a todos los Concejales, dentro del gestor de expedientes, a dichos Libros.

2º.- Los Concejales que formen parte de las Comisiones Informativas, la Junta de Portavoces, la Junta de Gobierno Local y cualquier otro órgano colegiado municipal, tienen que tener acceso a las carpetas correspondientes del gestor de expedientes donde se ponga a su disposición la documentación que vaya a tratarse en la sesión del órgano del que formen parte, en los mismos términos que a la carpeta de Plenos.

3º.- Solo los Concejales que ostenten alguna delegación o responsabilidad de gobierno podrán tener acceso a la información propia de sus delegaciones. Esto implica el poder acceder a los expedientes que se tramiten por sus Áreas de gobierno, con la documentación que contengan (solicitudes, informes, acuerdos, notificaciones, etc), pues la ley le reconoce el derecho de acceso a la información de forma más intensa que al resto de Concejales para que puedan ejercer sus tareas de gobierno.

De lo expuesto, se puede concluir, que no procede dar acceso a los Concejales de la oposición ni al Registro de entrada ni de salida de documentos, ni a los expedientes, pues eso excedería el contenido del derecho de acceso a la información, tal y como la ley lo configura, pudiendo incluso entrar en colisión con el derecho a la protección de datos de carácter personal -que es también un derecho fundamental-, en algunos casos.

En efecto, de acuerdo con una interpretación literal, resulta claro que el art. 77 de la LBRL se refiere al derecho a obtener del Alcalde la información, que es una cosa distinta a acceder directamente a ella.

B) Forma de ejercicio:

El derecho de acceso a la información de los Concejales que no tengan responsabilidades de gobierno se ejerce mediante petición por escrito dirigida al Alcalde o Junta de Gobierno Local. En el escrito se deberá identificar la información concreta que se solicita, que solo debe ser aquella que resulte precisa para el desarrollo de sus funciones. En caso de que el Alcalde aprecie que la información solicitada no lo es, podrá denegar la solicitud de forma motivada.

En caso de que se dicte resolución reconociendo el derecho a la información solicitada, o se entienda concedida la petición por silencio, el art. 16 del ROF establece las normas sobre cómo se hará la consulta y examen concreto de los expedientes, libros y documentación en general que se solicite, y que son las siguientes:

- a) La consulta general de cualquier expediente o antecedentes documentales podrá realizarse, bien en el archivo general o en la dependencia donde se encuentre, bien mediante la entrega de los mismos o de copia al miembro de la Corporación interesado para que pueda examinarlos en el despacho o salas reservadas a los miembros de la Corporación. El libramiento de copias se limitará a los casos citados de acceso libre de los Concejales a la información y a los casos en que ello sea expresamente autorizado por el Presidente o la Comisión de Gobierno.
- b) En ningún caso los expedientes, libros o documentación podrán salir de la Casa Consistorial o Palacio Provincial, o de las correspondientes dependencias y oficinas locales.
- c) La consulta de los libros de actas y los libros de resoluciones del Presidente deberá efectuarse en el archivo o en la Secretaría General.

El examen de expedientes sometidos a sesión podrá hacerse únicamente en el lugar en que se encuentren de manifiesto a partir de la convocatoria.

Es cierto que estas normas deben interpretarse a la luz de las actuales Leyes de procedimiento administrativo común y de régimen jurídico del sector público, que obligan a la tramitación electrónica de los expedientes administrativos y a la existencia de un archivo único, también electrónico. Esto supone la posibilidad de poner a disposición de los Concejales la información por medios electrónicos, a través de la sede electrónica municipal, la carpeta ciudadana o el propio gestor de expedientes en un apartado específico para ello. Ahora bien, solo se debería poder descargar esa documentación (obtener copias) en los términos a que se refiere el apartado a) del art. 16.

El acceso debe hacerse en los términos a que se refiere el apartado 2 de este art. 16: por cuarenta y ocho horas y dejando constancia de la fecha y hora de acceso, que equivaldría al acuse de recibo a que se refiere este apartado: "en el supuesto de entrega previsto en el apartado a) del número anterior, y a efectos del oportuno control administrativo, el interesado deberá firmar un acuse de recibo y tendrá la obligación de devolver el expediente o documentación en un término máximo de cuarenta y ocho horas, o antes, en función de las necesidades del trámite del expediente en cuestión".

Finaliza este artículo señalando en su apartado 3 que los miembros de la Corporación tienen el deber de guardar reserva en relación con las informaciones que se les faciliten para hacer posible el desarrollo de su función, singularmente de las que han de servir de antecedente para decisiones que aún se encuentren pendientes de adopción, así como para evitar la reproducción de la documentación que pueda serles facilitada, en original o copia, para su estudio.

De todo lo expuesto se puede concluir que la normativa de régimen local establece que el derecho de acceso a la información, fuera de los supuestos de libre acceso, lo es a la necesaria para el desarrollo de la función de Concejales y mediante petición dirigida al Alcalde.

Por tanto, un acceso total a los expedientes o a los asientos del registro de entrada y de salida de documentos o solo a algunos de sus datos (referencia, número, NIF y nombre del interesado y fecha y hora de presentación) no sería conforme a lo dispuesto en el art. 15 del ROF, parcialmente transcrito en este informe, porque no toda la información que obre en poder de la Administración es de libre acceso para los Concejales, como ya se ha dicho.

Para concluir, lo señalado en el apartado A anterior no supone una limitación del derecho de acceso a la información de los Concejales. Al contrario, pretende aclarar cómo debe ser su ejercicio y cómo se debe facilitar esa información, de forma que resulte acorde con la normativa de régimen local, la normativa de transparencia y acceso a la información pública estatal y autonómica y la de protección de los datos de carácter personal.

*Tercero.- Sobre la solicitud formulada por el Concejales D. [***].*

*El Sr. [***] ha solicitado, el 21 de julio, copia de todos los registros de entrada y de salida, así como de todos los Decretos, comprendidos entre los días 17 de junio a 17 de julio de 2023.*

Pues bien, esta petición debe ser resuelta por Decreto de Alcaldía antes del día 27 de este mes, incluido. En caso contrario se entenderá otorgada por silencio.

Sobre la petición concreta hay que decir que excede del derecho de acceso a la información, en los términos expuestos en este informe. En la solicitud no se especifica la información concreta que se solicita ni por qué resulta necesaria para el desarrollo de su función como Concejal, resultando desproporcionada. Y es desproporcionada tanto por el fondo como por la forma en que solicita que se haga efectiva (mediante el libramiento de copias, que exigiría la disociación de los datos de carácter personal especialmente protegidos o no relevantes).

En efecto, no toda la información contenida en el Registro de entrada y salida de documentos es relevante para el desarrollo de la función de los Concejales (piénsese, por ejemplo, en una solicitud de anticipo de nómina de un empleado municipal). Y no puede librarse copia de toda la documentación contenida en sus asientos (se solicita copia de los asientos de más de un mes) porque no se trata de información pública.

A mayor abundamiento, incluso aunque se tratara de información pública, la LTAIP permite en su art. 18 inadmitir a trámite, mediante resolución motivada, entre otras, las siguientes solicitudes: las “c) relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración” y “d) que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”.

En efecto, un acceso indiscriminado por los concejales a la totalidad de información contenida en el registro de entrada y salida sin filtros, podría suponer un riesgo para la correcta protección de la información personal de los afectados, ya que, ante solicitudes de acceso de información que contenga datos personales especialmente protegidos o íntimos será necesario llevar a cabo una previa disociación (por ejemplo, datos indiciarios de salud, parejas de hecho, consumo de drogas), cautela que, en algunos casos resultaría conveniente extender a datos personales excesivos o innecesarios (dirección, teléfono).

Todo ello, sin perjuicio de que, en ocasiones concretas y suficientemente motivadas, la función de control político que legitima el acceso a la información sí podría hacer necesaria que el concejal conociera esos datos especialmente protegidos (por ejemplo, para valorar si los beneficiarios de subvenciones reúnen efectivamente las condiciones para su obtención); y este es el supuesto en el que la ponderación de los intereses en juego podría declinar la balanza en favor del acceso a la información por el concejal. Ahora bien, dado que la petición formulada por el Sr.[...] no especifica qué documentación concreta solicita no se puede hacer esa ponderación.

De las anteriores consideraciones se extraen las siguientes

CONCLUSIONES

1º.- La LBRL reconoce el derecho de acceso a la información de los Concejales, como parte de su derecho a la participación política que les reconoce el art. 23 de la Constitución.

Ahora bien, este derecho debe ejercerse dentro de los límites establecidos legalmente por la propia LBRL, el ROF (en sus preceptos básicos y, en el caso de Alpedrete, también en los no básicos al no tener regulado nada al respecto el Reglamento Orgánico municipal, que solo lo es de funcionamiento del Pleno) y la normativa de transparencia y acceso a la información pública y de protección de datos de carácter personal.

Por tanto, no existe el derecho de los Concejales a que se les dé acceso a través del gestor de expedientes al Registro de documentos.

2º.- El derecho de acceso, en los términos establecidos por la normativa de aplicación, se puede ejercer de dos formas según el tipo de información de que se trate:

- a) *Si es la información a que se refiere el art. 15, sin necesidad de petición, pudiendo hacerse efectiva mediante su acceso a través del gestor de expedientes municipal, en la forma y con el alcance que se ha señalado en los fundamentos jurídicos de este informe.*
- b) *Si la información que se solicita no es la que se refiere el art. 15, mediante escrito dirigido al Alcalde-Presidente, en el que se especifique cuál se solicita y que habrá de ser necesaria para el desarrollo de las funciones de Concejal.*

Esta petición deberá ser atendida en los términos que señala el ROF y la información facilitada, actualmente, por medios electrónicos. Ahora bien, ello no puede conllevar el libramiento de copias fuera de los casos permitidos por el ROF ni afectar al derecho a la protección de los datos de carácter personal, que es también un derecho fundamental.

*3º.- Respecto a la solicitud de acceso a la información solicitada por el Sr. [***], procede su desestimación por no referirse a asuntos concretos y no poder valorarse si son necesarios para el desarrollo de sus funciones, tal y como exige el art. 14.1 del ROF. En ningún caso, la información del Registro se puede considerar de libre acceso para los Concejales.”*

A la vista del anterior informe, y dentro del plazo de 5 días a que se refiere el art. 14 del ROF, se dictó el Decreto de Alcaldía n.º 1355/2023, de 11 de agosto (documento adjunto n.º 3), denegando el acceso a la información solicitada de forma motivada.

Por todo ello, y para que sirvan de alegaciones al expediente con n.º de reclamación RDACTPCM214/2023 que tramita ese Consejo, se informa:

1º.- Que la petición de acceso a la información solicitada por el [interesado] fue atendida dentro del plazo establecido para ello por el art. 14 del ROF y de forma motivada, cumpliendo así el deber de esta Administración de motivar sus actos administrativos. Además, se le informó que podía volver a presentar su solicitud, si bien especificando la información concreta a la que pedía acceso, lo que el reclamante no hizo.

2º.- Que la petición de acceso al contenido de los registros de entrada de documentos de esta Administración del [interesado] se desestimó por cuanto la normativa de régimen local establece que el derecho de acceso a la información de los Concejales, fuera de los supuestos de libre acceso, lo es a la necesaria para el desarrollo de la función de Concejal y mediante petición dirigida al Alcalde, que deberá resolver a la vista de la concreta documentación solicitada y ponderando otros derechos o intereses que pudieran verse afectados (a la protección de datos de carácter personal, fundamentalmente).

En efecto, la información que obra en el Registro de entrada 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 solicitada por el [interesado] por cuanto impide apreciar mínimamente a la Alcaldía su relevancia para el desarrollo de la función de Concejal y por la labor de reelaboración que conllevaría (disociar datos de carácter personal de 375 asientos, con su correspondiente documentación anexa).

En efecto, 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, DNIF) deben disociarse, 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.»

CUARTO. Con fecha de 12 de agosto de 2024 este nuevo Consejo confirió el trámite de audiencia previsto en el artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, concediendo al reclamante un plazo máximo de quince días para que presente alegaciones. Consta en el expediente acuse de recibo de la notificación telemática rechazada automáticamente por finalización del plazo con fecha de 23 de agosto del 2024.

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 (en adelante, LTPCM), el Consejo de Transparencia y Protección de Datos tiene atribuida la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra los actos expresos 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. De la documentación existente en el expediente, podría extraerse que la reclamación habría sido formulada por el interesado dentro del plazo establecido en el artículo 48 de la 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. El 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 marzo, así como en la STS 312/2022, de 10 de marzo, esta última ya relativa al acceso a la información por parte de los electos locales:

«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 marzo¹, 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 0223/2024², 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 el reclamante la condición subjetiva de electo 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 LRBRL y, supletoriamente, la LTAIPBG, siempre y cuando esta no pusiera al concejal solicitante en posición de inferioridad.

¹ Disponible en: https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/recomendacion_1_2025_ctpd_firmada_anonimizada.pdf

² 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 1355/2023, de 11 de agosto, la Alcaldía de Alpedrete denegó al reclamante el acceso a la documentación solicitada por tres motivos. 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 último, por concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) 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 del reclamante, si es que este 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 el 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 el 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 007/2015³, 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. [...]

³ 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.

El último motivo señalado por el Decreto de denegación es la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e), que señala que se inadmitirán a trámite aquellas solicitudes «que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley». No obstante, en ningún momento el referido Decreto llega a motivar la concurrencia de esta causa de inadmisión.

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. Por último, y respecto de la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) de la LTAIPBG, relativa al carácter abusivo de la solicitud, este Consejo no puede apreciar que el acceso indiscriminado a los documentos del registro pueda ser acorde a la finalidad de la normativa de transparencia.

No obstante, la Resolución 0026/2025⁴, 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 [...]».

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 Datos⁵ 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 exige 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 el 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.

SSEXTO. Como ya se ha señalado, los documentos del registro que solicita el 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;

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

⁵ Disponible en: https://www.avpd.eus/contenidos/dictamen_avpd/d10_019/es_def/adjuntos/CN10-012_DIC_D10-019.pdf

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.

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 al 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 del reclamante.

En igual sentido se ha pronunciado el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía en su Resolución 0749/2024⁶:

«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/00464/2021⁷ 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 del 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 el 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.

⁶ Disponible en: <https://www.ctpdandalucia.es/sites/default/files/resoluciones/res-2024-0749.pdf>

⁷ Disponible en: <https://www.iberley.es/resoluciones/resolucion-aepd-ps-00464-2021-13-01-2022-2394091>

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.

En este sentido, conviene citar en Informe 0283/2008 de la AEPD⁸, 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 el 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 del 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.

⁸ Disponible en: <https://www.aepd.es/documento/2008-0283.pdf>

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: 2025.05.23 12:20