



Resolución 2017NI-1867-16 del Ararteko, de 11 de abril de 2017, por la que se concluye la actuación relativa a la denegación de acceso al registro de entrada y salida de documentos del Ayuntamiento de Bermeo al grupo municipal de (...).

Antecedentes

1. El Ararteko ha recibido una queja formulada por el grupo municipal de (...) ante la denegación de la Alcaldesa del Ayuntamiento de Bermeo de la solicitud de acceso al registro de entrada y salida de documentos municipal.

El grupo afectado argumenta en su escrito que siendo una de las funciones de los grupos municipales de la oposición la de ejercer el control del equipo de gobierno municipal, entienden que resulta imprescindible para poder llevar a cabo su labor la de disponer de información suficiente. El poder consultar el registro de documentos les permite conocer las solicitudes ciudadanas que se tramitan así como las respuestas municipales que se facilitan.

2. El Decreto de Alcaldía nº 188, de 18 de marzo de 2016, con fundamento en los artículos 14 y 15 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Entidades Locales (Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre), desestima la solicitud de acceso, al considerar que lo solicitado no tiene cabida en los artículos referenciados, por lo que no resulta obligado que el Ayuntamiento les facilite la información en cuestión. Además de lo anterior, estima la resolución que la información demandada no resulta imprescindible para el cumplimiento de las funciones encomendadas.
3. El grupo municipal, mediante escrito de 26 de mayo de 2016, volvió a solicitar el acceso al registro de entrada y salida municipal, siendo desestimado, a través del Decreto 407, de 27 de mayo de 2016, con idéntica fundamentación que la anterior desestimación de la solicitud.
4. Contra la anterior resolución el grupo municipal de (...) presentó recurso de reposición, según las alegaciones y fundamentación jurídica que estimó oportunas.
5. El Decreto de Alcaldía, de 28 de julio de 2016, por su parte, desestimó el recurso de reposición presentado con fundamento en los motivos que se indican en la resolución municipal.
6. En contestación a la solicitud de información formulada por el Ararteko, el Ayuntamiento de Bermeo ha respondido con fecha 10 de enero de 2017, con las consideraciones pertinentes sobre los motivos por los que estima que la actuación municipal es conforme a derecho.





Consideraciones

1. El grupo municipal reclamante entiende, según las alegaciones del recurso de reposición tramitado, que los concejales por Ley deben conocer la documentación que se recibe o las resoluciones que adopta el Alcalde o el Ayuntamiento para poder controlar la actuación del equipo de gobierno. El grupo reclamante fundamenta su petición en el artículo 23.1 de la Constitución, el artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local -en adelante, LRBRL- y en los artículos 14, 15 y 16 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre (ROF).

Por su parte, la Alcaldesa considera en su resolución desestimatoria que los grupos municipales disponen de la información relativa a todas las decisiones que se adoptan por parte de los órganos municipales, al recibir las copias de todas las actas y decretos municipales para realizar el control pertinente, por estar así previsto legalmente. En consecuencia, no hay discusión sobre el derecho de acceso a una parte de la información que se solicita, debiendo entender que el grupo municipal que ha presentado la queja tiene pleno acceso a los acuerdos y resoluciones que se adoptan en el Ayuntamiento.

2. Sin embargo, con respecto al acceso al registro de entrada y salida de documentos, en las distintas resoluciones emitidas en respuesta a las solicitudes o recurso presentados por el grupo municipal reclamante, entiende la Alcaldesa que no hay una disposición legal que establezca el derecho de los concejales a acceder al registro y que el hecho de que para el desarrollo de sus funciones tengan derecho a obtener información no significa que tal derecho abarque a obtener toda la información existente en el Ayuntamiento de modo indiscriminado y sin límites. Además incide también en el hecho de que puede verse afectado en algunos casos el derecho a la intimidad, cuestión a la que nos referiremos más adelante.

El derecho fundamental reconocido en el artículo 23 CE es un derecho de configuración legal correspondiendo a la Ley ordenar los derechos y facultades que correspondan a los distintos cargos y las funciones públicas que desempeñan. En este caso, el contenido del derecho se concreta en el artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local -en adelante -LRBRL-, al prever que todos los miembros de las Corporaciones locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente 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.

La anterior configuración legal, se desarrolla y concreta en el artículo 14, 15 y 16 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre (ROF),





que regula los derechos que tienen los miembros de la Corporación a obtener la información y documentación obrante en el Ayuntamiento y que resulte precisa para el desarrollo de su función.

Así, el artículo 14.1 determina 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.”*

El propio sometimiento a autorización de la procedencia o no de dar la información, da una idea de que este derecho no es ilimitado y que la regulación del Reglamento somete el ejercicio del derecho de acceso a la necesidad de concretar la solicitud de información que se pretende obtener, fuera de los supuestos de libre disposición que luego se analizan.

En este sentido, el Tribunal Supremo excluye del acceso a la información aquellos supuestos en los que la petición es injustificadamente genérica u opaca y sin limitaciones (Sentencia Tribunal Supremo, de 14 de noviembre de 2000, en recurso de casación). El acceso solicitado es un acceso continuado al registro de entrada y salida de documentos, sin límite de tiempo e indiscriminadamente a todo tipo de documentos registrados. Desde este punto de vista, cabría entender tal como indican las resoluciones del Alcalde que la denegación del acceso se ajusta a derecho.

El motivo que alega el grupo municipal reclamante es que debe conocer toda la documentación que llega al Ayuntamiento para poder ejercer las funciones de control encomendadas. A estos efectos, el pleno tiene entre sus atribuciones las de control y fiscalización de los órganos de gobierno (artículo 22.2 a) de la –LRBRL–), control que se ejercerá a través de los siguientes medios (artículo 104 del ROF):

- a) Requerimiento de presencia e información de miembros corporativos que ostenten delegación.
- b) Debate sobre la actuación de la Comisión de Gobierno (Junta de Gobierno Local).
- c) Moción de censura al Alcalde o Presidente.

A su vez, el artículo 42 del ROF también determina que el Alcalde dará cuenta sucinta a la Corporación, en cada sesión ordinaria del Pleno, de las resoluciones que hubiere dictado desde la última sesión celebrada, a los efectos del control y fiscalización de los órganos de gobierno previstos en el artículo 22.2 a).

Finalmente, en cada sesión plenaria los grupos municipales pueden formular ruegos, preguntas y mociones (artículo 46. 2 e) LRBRL).





Esta regulación representa también una delimitación de la función de control y fiscalización ya que en todo momento se está refiriendo a los órganos de gobierno y tales órganos despliegan su actividad a través de resoluciones y acuerdos a los que tienen libre acceso todos los concejales.

Por otra parte, el artículo 15 del ROF delimita los supuestos para obtener la información sin necesidad de acreditar la autorización de Alcaldía y establece distintos niveles de acceso, en función de las responsabilidades que ostentan los miembros de la Corporación. En concreto, se señalan 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, en un primer nivel, hay un acceso cualificado de los miembros que ostenten delegaciones o responsabilidades de gestión, es decir antecedentes, informes y otro tipo de documentación necesaria para poder ejercer sus funciones de gestión. En un segundo nivel de acceso a la información estarían el resto de concejales que no ostentan esas responsabilidades y que tienen derecho a obtener información de los asuntos que vayan a ser tratados en un órgano colegiado del que formen parte (por ejemplo: comisiones informativas, patronatos, sociedades municipales, etc.), así como las resoluciones (Decretos de Alcaldía y de los Concejales Delegados en la medida en que tengan facultad de dictar actos administrativos) y acuerdos de los órganos municipales (pleno y otros).

Por ello, el grupo reclamante tiene el derecho a obtener las resoluciones de todos los órganos colegiados municipales en los términos citados, información que reciben mediante entrega de fotocopia, según declara la resolución de Alcaldía que desestimó la solicitud de acceso al registro de entrada y salida de documentos. Desde luego este derecho permite, a los efectos de control y fiscalización que compete a los grupos municipales, solicitar de manera individualizada los informes y antecedentes que hayan servido de base para una resolución determinada, es decir el acceso previsto en el artículo 14 del ROF antes citado, siempre que la solicitud se realice de manera individualizada para un expediente o expedientes específicos.





De los apartados anteriores se infiere la distinción del acceso a la información de unos y otros concejales en función de si tienen o no responsabilidades de gestión.

Finalmente, en el tercer nivel del artículo citado, se permite el acceso a la información y documentación que sea de libre acceso para los ciudadanos. Aunque el grupo municipal no la invoca cabe referirse a la Ley 13/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, que es la norma que regula el acceso a la información pública de todas las personas. El artículo 14 de la Ley determina que los límites que se apliquen deberán ser ponderados en cada caso concreto, razón por la que para realizar el juicio de proporcionalidad a la hora de resolver la solicitud es necesario delimitar el contenido de lo solicitado y en este caso lo que se solicita es el acceso a un registro de documentos continuado en el tiempo y de forma indiscriminada, de tal forma que resulta difícil realizar el juicio de razonabilidad de la solicitud correspondiente en la medida que abarca a todo el registro. Desde esta perspectiva, también estaría justificada la denegación del acceso que la Alcaldesa de Bermeo ha resuelto. Además, en toda solicitud también se debe tener en cuenta los límites previstos en el artículo 15 relativo a la protección de datos, que se analiza en el apartado siguiente.

3. Sobre este particular de la protección de datos como límite para cualquier acceso a datos de carácter personal, el Ayuntamiento señala en la respuesta facilitada a esta institución que resulta evidente que los concejales en el ejercicio de sus funciones manejan datos de carácter personal, pero debe ponderarse caso por caso si se está ante un acceso de datos necesario y adecuado para el ejercicio de las atribuciones encomendadas a los concejales en cada caso, sin que pueda tratarse de un acceso excesivo y desproporcionado. Es atribución del Alcalde valorar en cada caso de manera ponderada esa solicitud teniendo en cuenta la responsabilidad que tiene en la protección de los datos de carácter personal bajo su custodia.

A estos efectos, la Alcaldesa en la respuesta al Ararteko da cuenta de los dictámenes emitidos por la Agencia Vasca de Protección de Datos en supuestos semejantes al que aquí se plantea y que concluyen que el acceso automático al registro de entrada de documentos no es conforme a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD).

Así el Dictamen CN16-006, de 31 de marzo de 2016, incide en que *“la aplicación del principio de calidad de datos impide claramente el acceso directo (bien de forma tradicional o telemática) por los Concejales al fichero de registro de entradas y salidas, debiendo existir en todo caso una ponderación previa por parte del responsable del tratamiento”*.





Por otra parte este dictamen indica que: *“Es cierto que el derecho de los corporativos de acceder a la información es un derecho cualificado respecto al de los ciudadanos en general, no obstante, esta facultad no puede implicar un acceso automático a la información.”*

En suma, la denegación del acceso al registro de entrada y salida de documentos de manera indiscriminada e ilimitada es conforme a derecho, de conformidad con la LOPD, por no ser posible su acceso automático y requerir una ponderación previa por parte del responsable del tratamiento.

4. Sin perjuicio de las consideraciones anteriores, el Ararteko desea trasladar una reflexión final sobre algunos aspectos que se suscitan en el contenido de la solicitud de acceso a la información de referencia y la tramitación seguida.

Tal como el Ararteko indicó en la solicitud de información al Ayuntamiento la motivación de una resolución denegatoria de acceso a la información debe ser cualificada y con un razonamiento suficientemente exhaustivo. Así, la mera mención de que se puede ver afectada la protección de datos no resulta suficiente ya que todos 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 labor (Artículo 16.3 del ROF). En consecuencia, el mero argumento de que puede afectar a datos personales no resulta suficiente argumento para denegar el acceso a la información que se reclama sin invocar los preceptos específicos que se estiman vulnerados y contrastar esos límites, necesariamente, con el contenido de la función de control y fiscalización del equipo de gobierno que corresponde a los concejales y ponderar, tal como hacen las resoluciones de la Agencia aportadas, las funciones propias del cargo en contraste con la información que demandan.

Por otra parte, al entender de esta institución, resulta de plena aplicación los criterios generales previstos en la reciente Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (LILE). Así, en el ejercicio del derecho a obtener la información en general, la Administración municipal debe tener en cuenta las determinaciones de los apartados 2 y 3 del artículo 62 de la LILE, que predica los siguientes criterios y pautas de actuación:

- Las limitaciones legales previstas deberán ser interpretadas con carácter restrictivo.
- El proceso de evaluación cuando se deniegue el acceso deberá ser exhaustivo entre el daño que se invoque frente a la relevancia o trascendencia de la información solicitada y su necesidad objetiva para llevar a cabo un escrutinio democrático de la acción de gobierno.
- Los procedimientos serán sencillos e inspirados en el antiformalismo.
- La denegación del acceso como consecuencia de la aplicación de los límites legalmente previstos requerirá de una motivación reforzada.





Esta nueva regulación supone una actualización de la normativa reguladora en materia del contenido de las funciones que corresponden a los concejales de la oposición en sus funciones de control y fiscalización del equipo de gobierno. No se puede olvidar que el ROF tiene más de treinta años y que los principios actuales en materia de transparencia y buen gobierno pretenden someter la acción de gobierno al escrutinio democrático de la ciudadanía en general y con más motivo al control cualificado al que corresponde a los concejales de la oposición.

En este sentido, los instrumentos que la regulación actual otorga a los concejales de la oposición en el control y fiscalización del Ayuntamiento, en los términos indicados en el considerando segundo, se refieren todos ellos a las actuaciones desplegadas por la Administración municipal, lo que deja al margen del control los supuestos de inactividad de los órganos competentes (por ejemplo: falta de tramitación de una solicitud de licencia o la falta de presentación de un recurso frente a una resolución desestimatoria de una subvención demandada a otra Administración).

De ahí, que resulte oportuno traer a colación de nuevo el dictamen de la Agencia de Protección de Datos antes citado, donde se indica que *"Tampoco resulta ocioso recordar que en numerosas ocasiones el deber de información puede ser cumplido mediante el ofrecimiento de información disociada, práctica más respetuosa con el derecho fundamental y que deberá observarse siempre que ello sea posible."*

A estos efectos, resulta pertinente plantear que el Ayuntamiento explore la opción del ofrecimiento de la información solicitada de manera disociada, teniendo en cuenta las posibilidades que las aplicaciones informáticas permiten hoy en día, mediante la entrega de un listado mensual u otra periodicidad que se estime adecuada, eliminando de los asientos el destinatario particular o la persona que suscribe un escrito, incluidos los supuestos en los que el registro municipal es meramente instrumental (escritos dirigidos a otra Administración que se registran en el municipio). Esta posibilidad permitiría, desde luego, disponer de herramientas de información para un mayor escrutinio democrático de la acción de gobierno por parte de los concejales que, justamente, tienen como función el control y fiscalización de la acción de gobierno y ello sin merma a los límites que la LOPD pueda representar para la cesión de datos de carácter personal.

En consecuencia, hemos acordado dar por finalizada nuestra actuación con la siguiente





Conclusión

1. El Ararteko acuerda dar por finalizada su intervención en torno a la cuestión planteada en esta queja al estimar que la actuación del Ayuntamiento de Bermeo de denegar a un grupo municipal el acceso al registro de entrada y salida de documentos es conforme a la legalidad.
2. No obstante, el Ararteko estima que el Ayuntamiento debe explorar la opción del ofrecimiento de la información solicitada de manera disociada, teniendo en cuenta las posibilidades que las aplicaciones informáticas permiten hoy en día y a los efectos de las funciones de control y fiscalización de los órganos de gobierno que corresponde a los concejales.

