

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

Queja	2003202	
Fecha de inicio	21/10/2020	Ayuntamiento de València
Promovida por	D. (...)	Sr. Alcalde-Presidente
Materia	Régimen jurídico	Pl. de l'Ajuntament, 1 València - 46002
Asunto	Denegación de acceso al borrador de la ordenanza de civismo y espacio público, y al expediente tramitado por la Fundación de Policía Local de València en relación a la Cátedra Protecpol.	
Trámite	Recomendación	

Estimado Sr. Alcalde:

Conforme a lo que establece la Ley de la Generalitat Valenciana 11/1988, de 26 de diciembre, del Síndic de Greuges, en su Título III, formulamos la siguiente resolución:

1.- Relato de la tramitación de la queja y antecedentes.

Con fecha 21/10/2020, **D. (...), con DNI nº (...), en calidad de concejal del Grupo Municipal del Partido Popular**, ha presentado una queja que ha quedado registrada con el número indicado más arriba.

Sustancialmente manifiesta estos hechos y efectúa estas consideraciones:

"Como Concejal del Grupo Municipal Popular en el Ayuntamiento de Valencia, el pasado 8 de octubre de 2020 solicité mediante Nota Interior dirigida al Concejal Delegado de Protección Ciudadana "enlace de acceso al expediente donde se está tramitando la nueva ordenanza de civismo y espacio público, o en su defecto el borrador de la misma".

El día 19 de octubre (11 días después de la solicitud) el Delegado de Protección Ciudadana respondió mediante Nota Interior dirigida al Grupo Municipal Popular que "dado que este borrador se encuentra en actuaciones preliminares, no procede la autorización solicitada".

Lamentablemente la solicitud de este Grupo Municipal no ha sido atendida, ni se ha firmado ninguna resolución motivada denegando o aplazando el acceso a la información toda vez que ha vencido el plazo máximo de para cinco días naturales dictar resolución denegatoria de acceso a la información y el acceso está ya autorizado, reconocido incluso por las "instrucciones" aprobadas en Junta de Gobierno local sobre el derecho de acceso a la información de los miembros de la Corporación.

Además, en JUNIO DE 2018 ya se presentó un borrador en rueda de prensa aunque el documento no se hizo público:

<https://www.uv.es/uvweb/catedras-institucionales/es/novedades-del-departamento/catedra-protecpol-ayuntamiento-valencia-presentan-borrador-nueva-ordenanza-civismo-espacio-publico-1285923261505/Novetat.html?id=1286044925163>

Por todo ello, solicito una vez más la intervención del SINDIC DE GREUGES ante el Ayuntamiento de Valencia para que se facilite copia del borrador de dicha ordenanza”.

Considerando que la queja reúne los requisitos establecidos en los artículos 12 y 17 de la Ley 11/1988, de 26 de diciembre, del Síndic de Greuges, ha sido admitida, dando traslado de la misma a usted de conformidad con lo determinado en el artículo 18.1 de la citada ley.

Con el objeto de contrastar las alegaciones formuladas por la persona interesada, con fecha 22/10/2020, solicitamos al Ayuntamiento de València que nos detallara los motivos que impiden facilitar al autor de la queja una copia del borrador de la ordenanza de civismo y espacio público, el cual, al parecer, fue presentado en una rueda de prensa.

En contestación a nuestro requerimiento de informe, el citado Ayuntamiento nos remite un escrito que tuvo entrada en esta institución con fecha 12/11/2020, en el que, entre otras cuestiones, nos indica lo siguiente:

“(…) le participo que el reclamante no ha tenido acceso a la información indicada porque no se ha creado el expediente. De conformidad con el artículo 108 del Reglamento Orgánico del Pleno del Ayuntamiento de Valencia, una vez el proyecto de la Ordenanza esté elaborado se remitirá al registro del Pleno, y conforme al artículo 109 del mismo Reglamento, el secretario o secretaria general y del Pleno comunicará a los grupos políticos municipales la existencia de un proyecto de norma y la apertura de un plazo para que puedan presentar enmiendas al texto (…)

En la fase de alegaciones al informe municipal, el autor de la queja, mediante escritos presentados con fechas 13/11/2020 y 17/11/2020, efectúa, entre otras, las siguientes consideraciones:

“(…) el Sr. Delegado de Protección Ciudadana confirma la existencia de la documentación requerida, pero mantiene la negativa a facilitar acceso a la misma, incumpliendo la legislación de régimen local al no haber dictado (en el plazo de 5 días desde la solicitud) resolución motivada aplazando el acceso. Por tanto, el silencio administrativo positivo obliga a la entrega de la documentación requerida el 8 de octubre de 2020 (…)

El 20/10/2020 remito una nota interior a Alcaldía y a la Delegación de Protección Ciudadana reiterando la solicitud del día 8 (borrador ordenanza) recordando los efectos del silencio administrativo positivo (…)

El mismo 20/10/2020 remito otra nota interior dirigida al Delegado de Protección Ciudadana solicitando nueva documentación relacionada con la petición del 8 de octubre, en concreto “copia digitalizada del expediente en el que se ha tramitado, a través de la Fundación de Policía Local de Valencia, la colaboración con la Universitat de valencia para la realización de la cátedra PROTECPOL para la redacción del borrador de la nueva Ordenanza de Civismo en el Espacio Público que fue presentada en rueda de prensa el 21 de junio de 2018, por la entonces Delegada de Protección Ciudadana, así como todos los trabajos realizados por la Universitat y las facturas que se hayan abonado en virtud de dicha colaboración” (…)

Posteriormente, con fecha 4/12/2020, solicitamos una ampliación de informe al Ayuntamiento de València en estos términos:

- Copia digitalizada del expediente en el que se ha tramitado, a través de la Fundación de Policía Local de València, la colaboración con la Universitat de València para la realización de la cátedra PROTECPOL para la redacción del borrador de la nueva Ordenanza de Civismo en el Espacio Público, así como todos los trabajos realizados por la Universitat y las facturas que se hayan abonado en virtud de dicha colaboración.

- Copia del borrador de la Ordenanza de Civismo en el Espacio Público que fue presentada en rueda de prensa el 21 de junio de 2018.

En respuesta a nuestra petición de ampliación de informe, el citado Ayuntamiento nos remite un escrito que tuvo entrada en esta institución con fecha 7/1/2021, en el que, entre otras cuestiones, nos indica lo siguiente:

“(…) PRIMERO.- En relación con el primero de los apartados:

1º) No se creó ningún expediente. El convenio de colaboración con la Universidad fue aprobado por el Patronato de la Fundación de la Policía Local de Valencia de la Comunidad Valenciana, y firmado por su Presidente.

La redacción de la futura Ordenanza fue anunciada por la entonces Concejala de Protección Ciudadana en la comparecencia del día 21 de junio de 2018, sin que se aportara ningún borrador. Se anunciaron verbalmente algunos de los contenidos de la futura Ordenanza, sin que se exhibiera documento alguno.

Los trabajos realizados por la Universidad se pueden comprobar, como ya se informó al autor de la queja, en las memorias anuales publicadas en la página web de la Cátedra Protecpol.

2º) El día 19 de octubre de 2020 se informó a la Portavoz del Grupo Municipal Popular para su conocimiento y el de los miembros de su grupo que: "El derecho no da cobertura al acceso al conocimiento de las actuaciones preliminares, por cuanto la preparación interna y reflexiva es muchas veces cambiante en función del avance, el proceso de gestación e impulsión de los asuntos cuya gestión corresponde a las unidades administrativas y Delegaciones".

3º) El día 20 de noviembre de 2020 se le informó lo siguiente:

En respuesta a su solicitud comunicarle que no se puede acceder a lo solicitado al no existir expediente, dado que la colaboración entre la Universidad de Valencia y la Fundación de la Policía Local de Valencia de la Comunidad Valenciana fue aprobada por el Patronato de la Fundación a través del convenio de colaboración.

Los trabajos realizados por la cátedra Protecpol figuran en las memorias anuales que han sido publicadas en la página web de la cátedra.

La dotación percibida por la cátedra se encuentra en la cláusula tercera del citado convenio. Por otra parte, la cláusula cuarta establece la constitución de una Comisión Mixta que entre sus funciones se incluyen aprobar el presupuesto y la liquidación de gastos de la Cátedra de Protección Ciudadana-Policía Local de Valencia".

SEGUNDO.- En relación con el segundo de los apartados.

El día 21 de junio de 2018 se hizo una comparecencia ante la prensa. La Concejala presentó la futura Ordenanza y su contenido. Era un proyecto y se está trabajando en él, tratándose de actuaciones preliminares. Tal y como se informó al Concejales solicitante a través de su Portavoz: "El derecho no da cobertura al acceso al conocimiento de las actuaciones preliminares, por cuanto la preparación interna y reflexiva es muchas veces cambiante en función del avance, el proceso de gestación e impulsión de los asuntos cuya gestión corresponde a las unidades administrativas y Delegaciones", de conformidad con las instrucciones aprobadas por la Junta de Gobierno Local en sesión celebrada el día 18 de enero de 2019 relativas al derecho de información de las concejalas y concejales (...)".

En la fase de alegaciones a esta ampliación de informe, el autor de la queja, mediante escrito que tuvo entrada en esta institución con fecha 7/1/2021, efectúa la siguiente manifestación:

"El Ayuntamiento en su respuesta constata que no quiere entregar la documentación requerida ni tan siquiera por el propio Sindic de Greuges".

2.- Consideraciones a la Administración

Llegados a este punto y tras el estudio de la información obrante en el expediente, procedemos a resolver la presente queja.

Pudiendo no ser la actuación descrita de la administración lo suficientemente respetuosa con los derechos de la persona afectada, le solicito que considere los argumentos que le expongo a continuación, como fundamento de las consideraciones con las que concluimos.

El autor de la queja es concejal en el Ayuntamiento de València, por lo que resulta de aplicación lo dispuesto en los artículos 23 de la Constitución Española (CE), art. 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) y art. 14 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el cual se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), en los cuales se reconoce, al más alto nivel normativo, el derecho a participar en los asuntos públicos y el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos de acuerdo con lo previsto en la ley y, por lo tanto, el derecho a obtener la información necesaria para el ejercicio de las funciones públicas atribuidas a los concejales, como representantes democráticamente elegidos de los vecinos del municipio.

Esta institución tiene dicho, en las numerosas resoluciones emitidas en esta materia, que si los representantes elegidos por sufragio universal encuentran trabas para el desarrollo ordinario de su función, no solo se vulnera directamente su derecho fundamental al ejercicio de su cargo público, sino que también, aunque sea de manera indirecta, se ponen obstáculos improcedentes a la plena efectividad del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, piedra angular de nuestro sistema democrático.

Entre las funciones que pertenecen al núcleo inherente a la función representativa que constitucionalmente corresponde a los miembros de una corporación municipal, se encuentran la de participar en la actividad de control del gobierno municipal, en las deliberaciones del Pleno de la corporación y la de votar en los asuntos sometidos a votación en este órgano, como también el derecho a obtener la información necesaria para poder ejercer las anteriores funciones (Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 14 de marzo de 2011).

En consecuencia, el derecho de acceso a la información pública que consta en las dependencias municipales es un derecho fundamental que tienen "todos" los concejales, tanto quienes forman parte del equipo de gobierno, como quienes se encuentran en la oposición. Todos los concejales tienen los mismos derechos y las mismas obligaciones.

Desde esta perspectiva del derecho a la igualdad en el ejercicio del cargo público para el cual ha sido elegido por los ciudadanos, los concejales no son terceras personas ajenas a la Administración municipal, puesto que son miembros de la corporación local, es decir, forman parte de la propia Administración local.

Si bien es cierto que, tanto la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, como la Ley 2/2015, de 2 de abril, de transparencia, buen gobierno y participación ciudadana de la Comunidad Valenciana, señalan que sus artículos son de aplicación supletoria en aquellas materias que tengan legislación específica, como sucede en materia de acceso a la información pública por los concejales, regulada por la legislación de régimen local, no es menos cierto que si los artículos 22.1 de la Ley 19/2013 y 19 de la Ley 2/2015 reconocen a cualquier ciudadano el derecho de acceso a la información pública de forma gratuita y por vía electrónica, los concejales no pueden ser de peor condición, puesto que su derecho de acceso a dicha información pública tiene la relevancia de ser un "derecho fundamental" para poder ejercer sus funciones de control y participación.

En consecuencia, esta institución considera que los concejales tienen derecho a acceder a la información municipal de manera gratuita y por vía electrónica. De esta forma, no se paraliza en absoluto el normal funcionamiento de los servicios públicos municipales.

Por otro lado, la legislación específica en materia de régimen local ha querido que el acceso a la información de los regidores sea rápida, sin retrasos de ningún tipo, puesto que esto dificulta más allá de lo razonable el ejercicio de un derecho fundamental.

Es muy importante contestar a las solicitudes presentadas por los concejales en el plazo máximo de 5 días, ya que, de lo contrario, se adquiere por silencio administrativo el derecho de acceso a la información pública solicitada, por lo que no cabe retrasar la contestación ni impedir el acceso de forma real y efectiva a la información.

Desde esta perspectiva, la Ley 2/2015, de 2 de abril, de transparencia, buen gobierno y participación ciudadana de la Comunidad Valenciana, ha determinado los ejes sobre los cuales bascula una "nueva política": los de la transparencia informativa y la participación proactiva de la ciudadanía en los procesos de toma de decisión sobre políticas públicas.

En la exposición de motivos aparece muy clara la voluntad del legislador valenciano reflejada en las expresiones siguientes: "(...) la sociedad como coproductora de conocimiento y de políticas públicas (...) la ciudadanía como sujeto de la acción pública, y no solo el Gobierno y sus administraciones (...)".

Por otro lado, ni la LRBRL ni el ROF establecen ninguna limitación para denegar el acceso a la información pública por parte de los concejales cuando se afecte al ámbito de privacidad de las personas. La ponderación entre el derecho a la intimidad y la protección de los datos personales -reconocido en el art. 18 CE- y el derecho de acceso a la información pública, como reflejo del derecho a la participación en los asuntos públicos del artículo 23.2 de la CE, se ha resuelto a favor de este último.

Por lo tanto, como regla general, esta institución ha declarado, de forma reiterada, que no procede denegar el acceso a la información municipal por parte de los concejales cuando la misma contiene datos que afectan la intimidad o privacidad de las personas, sin perjuicio del deber de confidencialidad que pesa sobre los concejales.

No puede denegarse el derecho a la información del concejal alegando la prohibición de comunicación de cesión de datos a terceros, puesto que el concejal no tiene la condición de tercero, al formar parte de la Administración municipal y, para el adecuado ejercicio de sus funciones, necesitará frecuentemente acceder a esta información (art. 5 y 8 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales).

En consecuencia, el derecho de acceso a la información pública por parte de los concejales justifica y ampara tener acceso directo, por ejemplo, al registro de entrada y salida de documentos, al padrón municipal, al registro de facturas, etc. En todo caso, los concejales serán responsables ante la Agencia Española de Protección de Datos de la vulneración del deber de confidencialidad.

El artículo 128.5 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana establece dicho deber de reserva en idéntico sentido que el artículo 16.3 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:

“Los miembros de la corporación deberán respetar la confidencialidad de la información a que tengan acceso en virtud del cargo sin darle publicidad que pudiera perjudicar los intereses de la entidad local o de terceros; siendo directamente responsables”.

Esta institución aplaude la iniciativa, cada vez más extendida entre la corporaciones locales, que consiste en permitir el acceso directo de todos los concejales al sistema de gestión electrónica de los expedientes municipales (padrón municipal, registro de entrada y salida de documentos, etc.), puesto que, de esta forma, se reduce considerablemente la necesidad constante de presentar solicitudes de acceso a la información pública por parte de los concejales de la oposición y, al mismo tiempo, se alivia la carga de trabajo soportada por parte de los funcionarios y servicios municipales.

El Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en su Sentencia nº 261, de fecha 5 de abril de 2016, Recurso contencioso-administrativo núm. 422/2015, razona en estos términos:

“La Sala entiende que una información genérica como la obtenida por la demandante a través de la plataforma digital es correcta como principio, ahora bien, si para realizar su labor la concejal requiere los tickets, recibos o facturas en lugar a una relación con sus importes, el Ayuntamiento está obligado a entregarlos, desde el prima de la Sala, deberían ser públicos; de tal forma, que su negativa constituye una infracción del art. 23 de la Constitución (...)

Por lo que respecta a la plataforma informática, ya se ha pronunciado la Sala en varias sentencias, en ellas hemos concluido que no basta para atender el derecho de la información con el acceso, consulta y visualización del Informe del Interventor donde se relacionan las facturas y sus importe, criterio ratificado por los mismos testigos -tanto del Interventor como de los Funcionarios del Equipo de Informática-. Si los concejales electos piden las facturas hay que entregar copias digitales de las mismas, salvo que contengan algún dato que no es posible hacer público, en ese caso se puede suprimir o tachar (...)

En definitiva, se ha vulnerado el art. 23 de la Constitución, las sentencias que cita el Ayuntamiento hay que situarlas en su contexto. En los años noventa del siglo pasado obtener copias de toda la documentación podría suponer que la mitad de la plantilla del Ayuntamiento estuviera haciendo fotocopias; **en la actualidad, con las plataformas digitales y la posibilidad de entregar copias digitales en un pendrive supone la falta de excusa para no facilitar a los concejales de la oposición todo el material para que puedan cumplir con su cometido de fiscalización y control, esa es su misión como oposición democrática, máxime cuando existe la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, donde se pretende que la información -salvo datos relevantes- sea de dominio público”.**

En el caso que nos ocupa, el autor de la queja solicitó, mediante escrito presentado con fecha 8/10/2020, “enlace de acceso al expediente donde se está tramitando la nueva ordenanza de civismo y espacio público, o en su defecto el borrador de la misma” y no obtuvo respuesta hasta el día 19/10/2020, en la que se indicó que “dado que este borrador se encuentra en actuaciones preliminares, no procede la autorización solicitada”.

El Ayuntamiento de València ha incumplido la obligación legal de contestar las solicitudes de acceso a la información pública presentadas por los concejales en el plazo máximo de 5 días, por lo que el autor de la queja ha adquirido, por silencio administrativo, el derecho a acceder a la documentación solicitada.

Hay que destacar que la legislación de régimen local aplicable al acceso a la información pública por parte de los concejales, no contiene ninguna limitación específica respecto a la imposibilidad de acceder a un borrador de trabajo o una documentación porque no se ha creado un expediente, como indica el Ayuntamiento en sus informes remitidos a esta institución.

A estos efectos, el Tribunal Supremo, desde su Sentencia 1547/2017, de 16 de octubre (Recurso de Casación nº 75/2017), ha reiterado que los límites al derecho de acceso a la información pública y las causas de inadmisión, deben ser interpretadas de forma restrictiva.

La legislación de régimen local y las mencionadas Leyes de transparencia 19/2013 (artículos 12 y 13) y 2/2015 (artículo 11), reconocen el derecho de acceso a la información pública, con independencia de que la misma forme parte de un expediente o no. De lo contrario, aun estando la información pública en poder del Ayuntamiento, bastaría simplemente con afirmar, como aquí sucede, que “no se ha creado el expediente”, lo cual vacía absolutamente de contenido el derecho de acceso a la información pública.

A mayor abundamiento, y aunque no es de aplicación al acceso a la información pública por parte de los concejales, el artículo 45 del Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, dispone lo siguiente:

“Se entenderá por información en curso de elaboración aquella que resulte incorporada a documentos o soportes en tramitación o en proceso de finalización y que, en consecuencia, no cuente todavía con todos sus elementos o estos sean provisionales. La resolución que deniegue la admisión a trámite de la solicitud deberá indicar la fecha estimada en que la misma estará finalizada”.

En el caso objeto de esta queja, el Ayuntamiento de València reconoce que *“el día 21 de junio de 2018 se hizo una comparecencia ante la prensa. La Concejala presentó la futura Ordenanza y su contenido. Era un proyecto y se está trabajando en él, tratándose de actuaciones preliminares”*.

Con la finalidad de evitar la imposibilidad de acceder, de forma indefinida, a una información que está elaborándose y que se eterniza, el referido artículo 45 del Decreto 105/2017 impone la obligación de fijar una fecha estimada, lo que tampoco se ha hecho en este caso.

Por otra parte, respecto a la contestación municipal de que la información se encuentra publicada en las memorias insertadas en la página web de la cátedra Protecpol, el artículo 56.5 del mencionado Decreto 105/2017, impone la siguiente obligación, que tampoco se ha cumplido en el asunto que nos ocupa:

“Si la información ya ha sido publicada, la resolución indicará al solicitante cómo puede acceder a ella, proporcionando expresamente el enlace que accede a la información y, dentro de este, los epígrafes, capítulos, datos e informaciones exactas que se refieren a lo solicitado, siendo requisito que la remisión sea precisa y concreta y lleve, de forma inequívoca, rápida y directa a la información”.

A la vista de todo ello, y de conformidad con lo establecido en el artículo 29.1 y 29.2 de la Ley de la Generalitat Valenciana 11/1988, de 26 de diciembre, reguladora del Síndic de Greuges, formulamos las siguientes consideraciones:

Al Ayuntamiento de València

- **RECOMENDAMOS** que, en contestación a la solicitud presentada con fecha 8/10/2020, se dicte y notifique la correspondiente resolución motivada de conformidad con el silencio administrativo positivo producido, facilitando cuanto antes al autor de la queja una copia del borrador de la Ordenanza de Civismo en el Espacio Público que fue presentada en rueda de prensa el 21 de junio de 2018.

- **RECOMENDAMOS** que, en respuesta al escrito presentado con fecha 20/10/2020, se dicte y notifique la correspondiente resolución motivada, facilitando cuanto antes al autor de la queja una copia digitalizada de la información relacionada con la tramitación, a través de la Fundación de Policía Local de València, de la colaboración con la Universitat de València para la realización de la cátedra PROTECPOL para la redacción del borrador de la nueva Ordenanza de Civismo en el Espacio Público, así como todos los trabajos realizados por la Universitat y las facturas que se hayan abonado en virtud de dicha colaboración.

- **RECOMENDAMOS** que se permita el acceso directo de todos los concejales al sistema de gestión electrónica de los expedientes municipales (padrón municipal, registro de entrada y salida de documentos, etc.) y así reducir, tanto la necesidad constante de presentar solicitudes de acceso a la información pública por parte de los concejales de la oposición, como la carga de trabajo innecesaria que soportan los funcionarios y servicios municipales.

- **RECORDAMOS EL DEBER LEGAL** de contestar motivadamente las solicitudes de acceso a la información pública presentadas por los concejales en el plazo legal máximo de 5 días, siendo el silencio administrativo positivo.

Le agradeceríamos que, en el plazo de un mes, nos remita el preceptivo informe en el que nos manifieste si acepta las consideraciones que le realizamos o, en su caso, las razones que estime para no aceptarlas.

Esta resolución se publicará en la página web del Síndic de Greuges.

Agradeciendo su colaboración, le saluda atentamente.

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana