

Dictamen en relació a la consulta formulada per un Ajuntament, en relació con la sol·licitud de accés de un concejal a la informació sobre un expedient del procés de estabilització de varies places convocades.

Antecedents

Se presenta ante la Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit emittit per la Alcaldesa de un Ajuntament en el que se sol·licita el parer de la Autoritat respecte a la forma en que deberia facilitar-se l'accés a un concejal informació sobre un expedient de procés de estabilització.

En concret, el Ajuntament expone que una persona concejala sol·licita còpia de los documents que formen el expedient del procés de estabilització de varies places que ha convocat el Ajuntament. A raiz de esta petició, el Ajuntament nos planteja si debe entregar toda la documentació que forma parte del expedient, y en caso de que deba darse toda la informació, si es necesario anonimizarla .

Analizada la consulta, que no se acompanya de ningun document, y vista la normativa vigente aplicable, y visto el informe de esta Asesoría Jurídica emito el siguiente informe.

Fundaments Jurídics

Y

De conformidad con el artículo 5.o) de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoritat Catalana de Protecció de Dades, le corresponde a la Autoritat proporcionar informació sobre los derechos de las personas en materia de tratamiento de datos personales, así como responder a las consultas que formulen las entidades de su ámbito de actuación sobre la protección de datos de carácter personal en poder de las administraciones públicas.

El artículo 8.o) de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, dispone que es función de la directora de la Autoritat responder las consultas que le formulen las administraciones, las cuales deben cursarse por medio del órgano que ostenta su representación. En consecuencia, el presente informe se emite en base a las mencionadas previsiones de los artículos 5 y 8 de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoritat Catalana de Protecció de Dades.

De acuerdo con el artículo 17.2 de la Ley 32/2010, este informe se publicará en la web de la Autoritat una vez notificado a las personas interesadas, previa anonimización de los datos de carácter personal.

II

El Ayuntamiento expone en la consulta que un concejal le pide que entregue la siguiente información: " *copia de los documentos que forman el expediente del proceso de estabilización de varias plazas que ha convocado el Ayuntamiento (...)*" añade que "Este expediente del proceso de estabilización está dividido 12 " *subexpedientes* " o apartados. En 1 apartado consta toda la documentación genérica y 11 apartados son los específicos de cada convocatoria, que contienen todas las instancias presentadas por las personas aspirantes y que son las siguientes:

- 4 plazas de educador/a infantil (29 instancias)
- 8 plazas Maestro/a Educación infantil (33 instancias)
- 1 plaza socorrista (2 instancias)
- 4 plazas monitor/a deportivo (12 instancias)
- 1 plaza recepcionista (6 instancias)
- 1 plaza Técnico/a RRHH (6 instancias)
- 1 plaza Administrativo/iva (10 instancias)
- 2 plazas auxiliar administrativo/a (10 instancias)
- 3 plazas peón parques y jardines (5 instancias)
- 1 plaza Oficial parques y jardines (4 instancias)
- 1 plaza de bedel (2 instancias)

(...)"

Con motivo de esta petición, el Ayuntamiento, nos plantea si " *hay que entregarle, tal y como pide, TODA la documentación que forma parte del expediente ? Si es así, es necesario anonimizarla ¿de alguna manera?* " .

En este sentido, la normativa de protección de datos, de acuerdo con lo que establecen los artículos 2.1 y 4.1) del RGPD, se aplica a los tratamientos que se lleven a cabo sobre cualquier información sobre una persona física identificada o *identificable* («el interesado»); *se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un número, un número de identificación, datos de localización, un identificador online o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona* " .

El artículo 4.2) del RGPD considera " *tratamiento*": *cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación , adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, concejal o interconexión, limitación, supresión o destrucción* " .

De acuerdo con lo que prevé el artículo 5.1.a), cualquier tratamiento de datos personales debe ser lícito, leal y transparente en relación con el interesado y, en este sentido, el RGPD establece la necesidad de concurrir en alguna de las bases jurídicas del artículo 6.1, entre las que el apartado c) prevé el supuesto de que el tratamiento " *es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento* " .

Tal y como se desprende del artículo 6.3 del RGPD y recoge expresamente el artículo 8 de Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD), el tratamiento de datos sólo podrá considerarse fundamentado en estas bases jurídicas del artículo 6.1. c) y e) del RGPD cuando así lo establezca una norma con rango de ley.

El artículo 86 del RGPD dispone que *“ las datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o organismo público o una entidad privada para la realización de una misión en interés público podrán ser comunicados por dicha autoridad, organismo o entidad de conformidad con el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se les aplique a fin de conciliar el acceso del público a documentos oficiales con el derecho a la protección de las datos personales en virtud del presente Reglamento ”* .

La regulación y garantía del acceso público a documentos oficiales en poder de las autoridades públicas u organismo público se regula en nuestro ordenamiento jurídico en la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTC), la cual reconoce a las personas el derecho de acceso a la información pública, entendiéndose como tal *“ la información elaborada por la Administración y la que ésta tiene en su poder como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones, incluida la que le suministran los demás sujetos obligados de acuerdo con lo establecido en esta ley ”* (artículo 2.b) y 18 LTC). En términos similares se pronuncia la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LT), en sus artículos 12 (derecho de acceso a la información pública) y 13 (información pública).

La disposición adicional primera de la LTC, en el segundo apartado, prevé que *“ el acceso a la información pública en las materias que tienen establecido un régimen de acceso especial es regulado por su normativa específica y, con carácter supletorio, por ésta ley ”* .

En caso de que nos ocupa, el Ayuntamiento manifiesta que la persona que solicita la información ostenta la condición de concejal, lo que hace que sean de aplicación las previsiones que establece la legislación de régimen local, fundamentalmente, la Ley 7 /1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (en adelante, la LRBRL) y el Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña (en adelante, TRLMRLC) y, en su caso, en el reglamento orgánico municipal, sin perjuicio de que, en todo lo no previsto en esta normativa, se aplique supletoriamente la LTC.

III

Conviene señalar que esta Autoridad ha tenido ocasión de analizar en consultas anteriores el derecho de acceso de los concejales a la información de que dispone su corporación, necesaria para el ejercicio de las funciones que les corresponden, y que resultan de aplicación al caso que ahora se examina, entre otros, en los dictámenes CNS 2/2021, CNS 38/2010, CNS 55/2012, CNS 13/2013, CNS 23/2013, CNS 5/2014, CNS 24/2015, CNS 50/2015, CNS 80/2016, CNS 10/2017, CNS 29/2018 , así como en los informes IAI 48/2019, IAI 52/2019, IAI 27/2021 o IAI 36/2021 [disponibles](#) en la web [.cat](#) .

Tal y como se desprende de estos dictámenes, ya los efectos que interesan en el presente informe, conviene recalcar que el reconocimiento del derecho de acceso a la información municipal es para todos los miembros del Ayuntamiento, por tanto, independientemente del hecho que se encuentren en el equipo de gobierno o en la oposición.

Así, el artículo 77.1 de la LRBRL establece:

“Todos los miembros de las Corporaciones locales tienen derecho a obtener del alcalde o presidente o de la Comisión de Gobierno cuantos antecedentes, datos o informaciones obran en poder de los servicios de la Corporación y resultan precisos para el desarrollo de su función. La solicitud de ejercicio del derecho recogido en el párrafo anterior deberá ser resuelta motivadamente en los cinco días naturales siguientes a aquél en que se hubiera presentado.”

En el mismo sentido se pronuncia el artículo 164.1 del TRLMRLC cuando dispone:

“1 . Todos los miembros de las corporaciones locales tienen derecho a obtener (...) todos los antecedentes, datos o informaciones que están en poder de los servicios de la corporación y son necesarios para el desarrollo de su función.”

Por otra parte, conviene señalar que el ejercicio de este derecho de acceso a información municipal se encuentra en cualquier caso sometido a determinadas condiciones previstas en la propia legislación de régimen local. En concreto, el citado artículo 164 del TRLMRLC explicita que:

“2. Los servicios de la corporación deben facilitar directamente información a los miembros de las corporaciones cuando:

- a) Ejercen funciones delegadas y la información se refiera a asuntos propios de su responsabilidad.*
- b) Se trate de asuntos incluidos en el orden del día de las sesiones de cuyos órganos colegiados son miembros.*
- c) Se trate del acceso a información o documentación de la corporación local que sea de libre acceso a los ciudadanos.*

3. En los demás casos, la solicitud de información se entiende como aceptada por silencio administrativo si no se dicta resolución denegatoria en el plazo de cuatro días a contar desde la fecha de presentación de la solicitud. En cualquier caso, la resolución denegatoria debe motivarse, y sólo puede fundamentarse en los siguientes supuestos:

- a) Cuando el conocimiento o la difusión de la información pueda vulnerar el derecho constitucional al honor, la intimidad personal o familiar o en la propia imagen.*
- b) Cuando se trate de materias afectadas por la legislación general sobre secretos oficiales o por secreto sumarial.”*

Además, el artículo 41, del Reglamento Orgánico Municipal del Ayuntamiento (ROM) establece:

Todos los miembros de la Corporación tienen derecho a obtener del alcalde o alcaldesa, de la junta de gobierno local, de los presidentes/as delegados/as de las comisiones informativas, de los concejales o concejales delegados o de los presidentes o presidentas

*de los organismos autónomos municipales, los antecedentes, datos o informaciones que se encuentren en poder de los servicios de la Corporación y resulten necesarios para el ejercicio de sus funciones, así como de acceder a los expedientes administrativos, antecedentes y cualquier otro tipo de documentación que abra en los archivos y dependencias municipales, debiendo velar al alcalde o alcaldesa para facilitar el ejercicio de este derecho a todos los concejales y concejalas.
(...)”*

Es necesario remarcar, que la legislación de régimen local y la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otros, STS de 5 de noviembre de 1999) no exige a los concejales que, para acceder a la información municipal, tengan que explicitar o fundamentar la finalidad de su petición, dado que la razón de su solicitud debe entenderse implícita en el ejercicio de sus funciones que les corresponden como concejales, a saber, el control y fiscalización de los órganos de gobierno de la corporación, tal y como se explicita en el artículo 22.2.a) de la LRBRL.

Ahora bien, debe tenerse presente que si bien el derecho de acceso de los miembros de las corporaciones locales opera sobre todos los antecedentes, datos e informaciones que estén en poder de los servicios de la corporación, éstos deben ser necesarios para el desarrollo de la suya función. Por tanto, es relevante valorar si la información a la que pretende acceder la persona concejala es necesaria para el desarrollo de sus funciones.

Por otra parte, también debe tenerse en cuenta que el derecho de información de los concejales no es un derecho absoluto. Si entra en conflicto con otros derechos es necesario realizar una ponderación de los diferentes derechos en juego, para decidir cuál debe prevalecer y en qué medida.

Por tanto, hay que examinar, las circunstancias que concurren en el caso particular teniendo en cuenta la finalidad pretendida, si esta información es necesaria para alcanzar dicha finalidad, las posibles personas afectadas y si requiere especial protección.

IV

Dicho esto, la persona concejala solicita el acceso al expediente de los procesos de estabilización de varias plazas convocadas por el Ayuntamiento. Así, el acceso al expediente completo, según información aportada por el Ayuntamiento, corresponde a 27 plazas convocadas, con un total de 119 instancias presentadas y documentos aportados por los aspirantes que suponen aproximadamente más de 1500 documentos. En este sentido, el acceso tendría lugar respecto al conjunto de información y documentación generada y aportada por los aspirantes en la tramitación y resolución de este procedimiento.

Partimos de esta premisa, a efectos de establecer si el derecho a la protección de datos puede comportar una limitación al derecho de acceso a esta documentación, convendría tener en cuenta la información personal concreta incluida en estos expedientes.

Al respecto, dada su naturaleza, puede entenderse que este expediente podría contener, entre otra documentación, las solicitudes de participación de los aspirantes; las listas provisionales y definitivas de aspirantes admitidos y excluidos; la documentación aportada a efectos de valorar los méritos (servicios prestados, titulaciones universitarias, competencias

en tecnologías de la información y comunicación, idiomas, etc.) los acuerdos adoptados por el Tribunal en el seno del proceso (valoraciones provisional y definitiva de los méritos y , en su caso, propuesta de nombramiento y la resolución o acuerdo de contratación de las personas candidatas finalmente estabilizadas).

En definitiva, el expediente del proceso de estabilización de personal al que pretende acceder la persona concejala, podría constar un gran volumen de información personal y de diversa naturaleza: datos identificativos, datos académicos y profesionales, datos de empleo o incluso datos merecedores de especial protección, ya sea porque los haya aportado alguna de las personas candidatas (por ejemplo, discapacitados, etc.) .

Así, desde el punto de vista de la protección de datos, no habría inconvenientes en facilitar el acceso a aquella documentación del expediente del proceso de estabilización de que se trate en el que no consten datos de carácter personal, como la convocatoria del proceso, la información relativa a los medios por los que se ha dado publicidad o los criterios establecidos para seleccionar a los candidatos.

Por otra parte, en atención a las previsiones normativas sobre transparencia aplicables al Ayuntamiento (artículo 3.1.a) LTC) no habría inconvenientes en facilitar el acceso de la persona reclamante a aquella información personal del expediente que deba ser pública.

Hay que tener presente que el artículo 9.1.e) de la LTC establece que debe publicarse, en el portal de la transparencia o en la sede electrónica correspondiente, las convocatorias y los resultados de los procesos selectivos de provisión y promoción del personal. En el mismo sentido, lo detalla el artículo 21 del Decreto 8/2021, de 9 de febrero, sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública (en adelante, RLTC). Y, el artículo 10.1.b) de la Ley 29/2010, de 3 de agosto, del uso de los medios electrónicos en el sector público de Cataluña establece que debe difundirse información por medios electrónicos sobre el acceso y la selección del personal.

Por tanto, no supondría ningún obstáculo, desde el punto de vista de la protección de datos, facilitar el acceso a la identidad de las personas que hayan obtenido la plaza, con la puntuación final obtenida y el puesto de trabajo al que quedan adscritas.

Ahora bien, en lo que respecta al resto de información, reviste especial importancia que quien solicita la información ostenta la condición de concejal en el Ayuntamiento.

Desde la perspectiva del derecho de la persona concejala a obtener todos los antecedentes, datos o informaciones que están en poder de los servicios de la corporación local y necesarias para el ejercicio de sus funciones, de conformidad con jurisprudencia reiterada sobre la misma cuestión (SSTS 27 de septiembre de 2002, 15 de junio de 2009, entre otros), forma parte del derecho fundamental a la participación política consagrado en el artículo 23.1 de la Constitución Española, según el cual “los ciudadanos tienen derecho *a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente escogidos en elecciones periódicas por sufragio universal*” .

Por tanto, hay que tener en cuenta que la petición de acceso del concejal a la información solicitada tiene su fundamento en el mencionado derecho fundamental del artículo 23.1 CE, el cual “para los asuntos públicos municipales se desarrolla , *en uno de sus aspectos, en el artículo 77 de la LRBRL (...)*” (STS 15 de septiembre de 1987).

Es necesario recordar que la legislación de régimen local no exige a los cargos electos que, para acceder a la información en poder de la corporación, deban explicitar o fundamentar la finalidad de su petición, dado que la razón de su solicitud es debe entenderse implícita en el ejercicio de las funciones que les corresponden como cargos electos, en los términos previstos en dicha legislación de régimen local.

En este contexto, el hecho de que como miembro de la corporación pueda disponer de información relativa al procedimiento de estabilización del personal municipal puede resultar relevante a efectos de poder llevar a cabo el control sobre la gestión realizada por los órganos responsables en esta materia, especialmente, a fin de comprobar que el procedimiento de que se trate se ajusta a las normas establecidas en el referido proceso.

Ahora bien, debe tenerse presente que el artículo 5.1 del RGPD, además de exigir que el acceso se produzca en el marco de una finalidad legítima, determinada y explícita (como sucedería en este caso), también dispone que los datos de carácter personal sólo pueden recogerse para ser tratados, así como someterlos a este tratamiento cuando sean adecuados, pertinentes y limitados en relación con la finalidad en cuestión.

Por tanto, el acceso a la información personal del expediente de estabilización de los trabajadores municipales debería referirse, en un caso como el que nos ocupa, a los datos personales que sean estrictamente necesarios para dar respuesta satisfactoria al derecho legítimo ejercido por el concejal.

En este sentido, el acceso del concejal a los datos relativos a la formación, experiencia profesional, ocupacionales y otros datos de interés que describan aptitudes personales y competencias requeridas para el desarrollo del puesto de trabajo ofrecido, y que consten en dichos expedientes, no plantearía problemas desde el punto de vista del derecho a la protección de datos, al tratarse de información relevante a efectos de comprobar que la decisión adoptada por el órgano al que corresponde la selección del personal se ajusta a los principios básicos del acceso al empleo público y no es arbitrario.

Ahora bien, en cuanto a aquellos datos personales merecedores de especial protección que puedan constar (no se puede descartar que, entre la información que facilitan los candidatos a un puesto de trabajo, puedan existir datos relativos a la salud, la ideología, la afiliación sindical, u otros del artículo 9 del RGPD, incluso otro tipo de información sensible, como datos relacionados con la violencia de género), debería limitarse su acceso.

Asimismo, habría que omitir aquellos datos personales identificativos de los candidatos que no son necesarias para conseguir la función de control del concejal (por ejemplo, número de DNI, teléfono, dirección u otros datos de contacto).

Por otra parte, en este expediente es previsible que conste también información personal referida a las personas que han intervenido en dicho procedimiento por razón de su cargo. Sobre la posibilidad de acceder a estos datos, es necesario tener en cuenta las previsiones del artículo 24.1 de la LTC que dispone que *“se debe dar acceso a la información pública si se trata de información directamente relacionada con la organización, funcionamiento o actividad pública de la Administración que contenga datos personales meramente identificativos, salvo que, excepcionalmente, en el caso concreto deba prevalecer la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos”*.

A efectos de lo previsto en el artículo 24.1 de la LTC, el artículo 70.2 del RLTC especifica que *“son datos personales meramente identificativos los consistentes en el nombre y apellidos, el cargo o lugar ocupado, cuerpo y escala, las funciones desarrolladas y el teléfono y las direcciones, postal y electrónica, de contacto profesional, referidas al personal al servicio de las administraciones públicas, altos cargos y personal directivo del sector público de las administraciones públicas.”*

Así, de acuerdo con lo expuesto, la persona concejala podría acceder a los datos identificativos de las personas que han intervenido en un procedimiento de estabilización del personal por razón de sus funciones, siempre que se trate de datos que sean estrictamente necesarios para el ejercicio de estas funciones. Es decir, salvo que concurriera alguna circunstancia excepcional en la persona afectada (por ejemplo, encontrarse en una situación de especial vulnerabilidad) debería poder acceder a la información estrictamente necesaria para identificar a la persona que realiza una actuación administrativa concreta. Cualquier otra información de carácter personal que se facilitara en este sentido resultaría pero excesiva para la finalidad que justifica el acceso y debería omitirse.

Así pues, teniendo en cuenta que la LTC permite el acceso de cualquier ciudadano a esta información personal, con mayor motivo debería poder tenerla un concejal en ejercicio de las funciones de control que la normativa le atribuye.

V

Por último, cabe recordar que siempre que el acceso de las personas concejales a datos personales se efectúe por razón de las funciones que como tales tienen encomendadas éstos deberán regirse, aparte de por el deber de reserva impuesto por la normativa de régimen local (artículo 164.6 TRLMRLC), por el principio de limitación de la finalidad (artículo 5.1.b)) y por el principio de integridad y confidencialidad (artículo 5.1.f)) establecidos en el RGPD.

Así, el artículo 164.6 del TRLMRLC dispone:

“ Los miembros de la corporación deben respetar la confidencialidad de la información a la que tienen acceso por razón del cargo si el hecho de publicarlo puede perjudicar los intereses del ente local o de terceros.”

Asimismo, de acuerdo con el principio de limitación de la finalidad (artículo 5.1.b) RGPD), como se ha visto, cualquier utilización de la información personal posterior al acceso por parte de las personas concejales debería estar igualmente fundamentada en una finalidad legítima. De lo contrario, podríamos encontrarnos ante un tratamiento no ajustado al RGPD, aunque en origen el acceso a los datos personales se considerase legítimo.

Además, esta finalidad en la que pudiera enmarcarse el tratamiento posterior de los datos personales por parte de las personas concejales no debería ser incompatible con aquella que en su momento habría justificado el acceso, esto es el ejercicio de las funciones legalmente atribuidas.

Por su parte, de acuerdo con el principio de integridad y confidencialidad, el artículo 5.1.f) dispone:

“Las datos personales serán tratadas de tal modo que se garantice una seguridad adecuada de las datos personales, 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.”

Por tanto, si el uso posterior de la información a la que la persona concejala habría accedido por razón de su cargo comportase revelar los datos personales que se contienen a terceras personas, sin consentimiento del afectado u otra base jurídica que lo ampare (artículo 6 del RGPD), podríamos encontrarnos también ante una actuación no ajustada a la normativa de protección de datos, aunque en origen el acceso se considerase lícito.

De acuerdo con las consideraciones hechas hasta ahora en relación con la consulta planteada, se hacen las siguientes,

Conclusiones

Por la información de que se dispone, en el caso concreto examinado, desde el punto de vista de la normativa de protección de datos, no plantea problemas facilitar a la persona concejala el acceso al expediente del proceso de estabilización de los trabajadores municipales, siempre que sea información estrictamente necesaria para lograr sus funciones.

Ahora bien, en cuanto a los datos personales de especial protección (artículo 9 del RGPD) que puedan constar, habrá que limitar su acceso, a fin de que no se comuniquen más datos de los estrictamente necesarios para lograr la finalidad legítima que justifica el acceso, esto es el desarrollo de las funciones que corresponden a los concejales.

En cualquier caso, una vez el concejal acceda a la información municipal por razón de las funciones legalmente encomendadas, éste debe regirse por el deber de reserva impuesto por la normativa de régimen local, por el principio de limitación de finalidad (artículo 5.1.b) RGPD) y el deber de integridad y confidencialidad (artículo 5.1.f) RGPD).

Barcelona, 25 de abril de 2023

Traducción automática