

IAI 27/2021

Informe emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación con la reclamación contra un ayuntamiento por la denegación de la solicitud de acceso de un concejal a base de diferentes decretos de alcaldía de en 2020 y 2021.

La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) pide a la Autoridad Catalana de Protección de Datos (APDCAT) que emita un informe sobre la reclamación presentada contra un ayuntamiento por la denegación de la solicitud de acceso de un concejal a copia de diferentes decretos de alcaldía del año 2020 y 2021.

Analizada la solicitud, que se acompaña de una copia del expediente administrativo tramitado ante la GAIP, de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica, informo de lo siguiente:

#### Antecedentes

1. En fecha 23 de marzo de 2021 se presentó en el registro del ayuntamiento (con número 2021-E-RE-334), una instancia de un concejal que, en representación del grupo municipal de su partido, solicita que se le dé acceso a la siguiente información:

“-COPIA DE LOS SIGUIENTES DECRETOS: AÑO 2021: 205 199 185 181 179 178 177 170 166 122 120 115 75 68 64 63 62 61 60 57 5

-AÑO 2020: 807 790 789 786 783 771”

2. En fecha 25 de marzo de 2021, mediante decreto de alcaldía núm. 2021-0272, el ayuntamiento resuelve la solicitud de acceso a información, con la siguiente parte dispositiva:

Primero.- Autorizar el acceso a la información relativa a la documentación y expedientes solicitados que se describen a continuación al concejal (...), actuando en representación del grupo municipal del grupo municipal (...):

-Copia de los decretos de Alcaldía año 2021: 205 199 185 181 179 178 177 170 166 122 120 115 75 68 64 63 62 61 60 57 56 3 7

-Copia de los decretos de Alcaldía año 2020: 807 790 789 786 783 771

-Expediente 254/2021, del Registro municipal de inmuebles desempleados (recargo IBI). (...) “

3. En fecha 30 de marzo de 2021 el concejal presenta una reclamación a la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP), por la desatención de la solicitud de acceso mencionada

y otras dos solicitudes de acceso efectuadas en el ayuntamiento. La GAIP acuerda tramitar la reclamación en dos expedientes diferenciados.

En cuanto a la solicitud objeto de este informe el reclamante hace constar en la reclamación que "(...)los decretos de alcaldía que debían darse cuenta al pleno (...) no tuve acceso en los decretos antes del pleno."

4. En fecha 31 de marzo de 2021 la GAIP solicita al ayuntamiento que emita un informe sobre la reclamación presentada, identifique a las terceras personas afectadas por el acceso le remita el expediente completo al que hace referencia e indique la persona o personas que representarán al ayuntamiento en la sesión de mediación.

5. En fecha 15 de abril el ayuntamiento remite a la GAIP el informe solicitado en el que hace constar que:

"En relación con la relación de decretos de Alcaldía que se da cuenta al Pleno en cada sesión ordinaria, éstos se adjuntan en el expediente objeto de convocatoria en una relación contenida en el título del decreto, el número de decreto, la fecha de firma, y el tipo de procedimiento. Se facilita a los concejales que lo soliciten copia del decreto.

Asimismo, se informa que el ayuntamiento (...) hace pública en la sede oficial de transparencia municipal, la relación en extracto de los Decretos de Alcaldía dictados, a efectos de dar cumplimiento a las obligaciones que establece la Ley 19/ 2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.(...)"

6. En fecha 19 de abril de 2021 la GAIP dirige la solicitud de informe a esta Autoridad de acuerdo con lo que prevé el artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

#### Fundamentos Jurídicos

De conformidad con el artículo 1 de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, la APDCAT es el organismo independiente que tiene por objeto garantizar, en el ámbito de las competencias de la Generalidad, los derechos a la protección de datos personales y de acceso a la información vinculada a los mismos.

El artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que regula la reclamación contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, establece que si la denegación se ha fundamentado en la protección de datos personales, la Comisión debe emanar informe a la Autoridad Catalana de Protección de Datos, el cual debe ser emitido en el plazo de quince días.

Por eso, este informe se emite exclusivamente en cuanto a la valoración de la incidencia que el acceso solicitado puede tener respecto de la información personal de las personas afectadas, entendida como cualquier información sobre una persona física identificada o identificable, directamente o

indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, 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 esta persona (art. 4.1 del Reglamento 2016/679, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en cuanto al tratamiento de datos personales ya la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos, en adelante RGPD).

Por tanto, queda fuera del objeto de este informe cualquier otro límite o aspecto que no afecte a los datos personales que consten en la información solicitada, tales como las limitaciones derivadas del derecho de propiedad intelectual, al que también se refiere la respuesta dada por el ayuntamiento.

El plazo transcurrido para la emisión de este informe puede comportar una ampliación del plazo para resolver la reclamación, si así lo acuerda la GAIP y se notifica a todas las partes antes de que concluya el plazo para resolver.

En consecuencia, el presente informe se emite en base a las mencionadas previsiones de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos y la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

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

## II

El objeto de la reclamación es, según se desprende de las manifestaciones de la parte reclamante y del conjunto de información que consta en el expediente, el acceso en su condición de concejal municipal a los decretos de alcaldía con carácter previo a las sesiones del pleno.

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, coteo o interconexión, limitación, supresión o destrucción."

El RGPD dispone que todo tratamiento de datos personales debe ser lícito (artículo 5.1.a)) y, en este sentido, establece un sistema de legitimación del tratamiento de datos que se fundamenta en la necesidad de que concurra alguna de las bases jurídicas establecidas en su artículo 6.1. En concreto, el apartado c) dispone que el tratamiento será lícito si "es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento".

El artículo 6.3 del RGPD establece que la base del tratamiento indicado en este artículo 6.1.c) debe estar establecida por el Derecho de la Unión europea o por el derecho de los Estados miembros que se aplique al responsable del tratamiento.

La remisión a la base legítima establecida conforme al derecho interno de los Estados miembros a que se refiere este artículo requiere que la norma de desarrollo, al tratarse la protección de datos personales de un derecho fundamental, tenga rango de ley (artículo 53 CE), tal y como ha venido a reconocer el artículo 8 de la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (en adelante, LOPDGDD).

Por su parte, el artículo 86 del RGPD dispone que “las datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o organismo público o 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.”

De todo esto se desprende que el acceso del concejal a los datos personales que puedan contener los decretos solicitados en base al cumplimiento de una obligación legal por parte del ayuntamiento (responsable del tratamiento (art.6.1.). c) RGPD), debe ampararse necesariamente en una norma con rango de ley.

De acuerdo con el artículo 18 de La Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTC) “las personas tienen el derecho de acceder a la información pública, a que se refiere el artículo 2.b, a título individual o en nombre y representación de cualquier persona jurídica legalmente constituida” (apartado 1). La información contenida en los decretos dictados por el ayuntamiento es información elaborada por la Administración a los efectos del artículo 2.b) de la LTC, y por tanto queda sometida al derecho de acceso en los términos previstos por la legislación transparencia.

Ahora bien, el apartado segundo de la disposición adicional primera de la LTC dispone que “el acceso a la información pública en las materias que tienen establecido un régimen de acceso especial está regulado por su normativa específica y, con carácter supletorio, por esta ley.”

En este caso, quien solicita el acceso tiene la condición de concejal de la corporación, y por tanto, la valoración que se pueda hacer respecto a la obligación de facilitar o no información personal de terceras personas debe examinarse teniendo en cuenta el derecho de acceso que la normativa de régimen local atribuye a los concejales -esto es, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LRBRL) y el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, aprobado por el Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril (TRLMRLC)- respecto de aquella información de la que dispone el ayuntamiento que resulte necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

Ello sin perjuicio de que al concejal que solicita información, se le tenga que reconocer al menos las mismas garantías en cuanto al acceso a la información que al resto de ciudadanos que no tengan esta condición de cargo electo, dada la aplicación supletoria de la Ley 19/2014 (disposición adicional primera apartado 2).

### III

Como recuerda esta Autoridad en ocasiones anteriores (entre otras, los informes IAI 48/2019, IAI 52/2019, IAI 56/2019, IAI 3/2020 o IAI 41/2020, que se pueden consultar en la web

<http://apdcat.gencat.cat>), la legislación de régimen local reconoce un derecho de acceso a todos los cargos electos, independientemente de que se encuentren en el equipo de gobierno o bien en la oposición, a la información de que disponga su corporación local y que pueda resultar necesaria para el ejercicio de las funciones que les corresponden.

Apuntar que, tal y como se desprende de estos informes, el derecho de acceso a la información municipal corresponde a los concejales y no al grupo municipal.

Así, el artículo 77.1 de la LRBRL 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 obran en poder de los servicios de la Corporación y resultan precisos para el desarrollo de su función”.

En el mismo sentido se pronuncia el TRLMRLC, al disponer, en su artículo 164.1, que “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.”

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

Hay que tener en cuenta que los cargos electos participan de una actuación pública que se manifiesta en una amplia gama de asuntos concretos, como el derecho a la fiscalización de las actuaciones de la corporación, control, análisis, estudio e información de los antecedentes necesarios que tengan los servicios del ayuntamiento, para su labor de control y para documentarse a efectos de adoptar decisiones en el futuro (entre otros, STS de 29 de marzo de 2006).

Ahora bien, el ejercicio de este derecho de acceso a la información municipal se encuentra en cualquier caso sometido a determinadas condiciones previstas en el TRLMRLC, citado, y en el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales ( ROF), aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, sin perjuicio de lo que pueda establecer el reglamento de organización y funcionamiento de cada ente local.

Se deben analizar pues las previsiones legales de la normativa mencionada para valorar si la normativa local o subsidiariamente la legislación de transparencia habilitarían la cesión de datos personales contenidos en los decretos que reclama el interesado.

#### IV

El artículo 164.2 del TRLMRLC dispone que “Los servicios de la corporación deben facilitar directamente información a los miembros de las corporaciones cuando:

- a) Ejerzan 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

El artículo 42 del ROF establece que “El Alcalde dará cuenta sucinta a la Corporación, en cada sesión ordinaria del Pleno, de las resoluciones que hubiere adoptado desde la última sesión plenaria ordinaria para que los Concejales conozcan el desarrollo de la administración municipal a los efectos del control y fiscalización de los órganos de gobierno, previstos en el artículo 22,2, a), de la Ley 7/1985, de 2 de abril”.

Respecto a esta obligación del alcalde de dar cuenta en el pleno de las resoluciones adoptadas desde la última sesión plenaria, el TS, (Sentencia 682/2020 de 5 Junio de 2020, Rec. 2988/2017) ha establecido doctrina en el sentido de incluir en esta obligación a todas las resoluciones dictadas por el alcalde, incluidas aquellas dictadas por la Junta de Gobierno Local por delegación suya, así como de la obligación de “dedicarse parte de la sesión al control de los órganos de gobierno de la corporación, ex artículo 46.2.e) de la LBRL, mediante un apartat específico, que tenga sustantividad propia, distinguido y al margen del apartado relativo a los “ruegos y preguntas”.”

La obligación del Alcalde de dar cuenta al Pleno de los decretos o resoluciones adoptadas por los órganos de gobierno municipal forma parte de las sesiones ordinarias del Pleno, y la puesta en conocimiento de las resoluciones dictadas permite a los concejales fiscalizarlas, y controlarlas las, formulando en aquella misma sesión o en la siguiente, preguntas, ruegos e interpelaciones, como mecanismo indispensable de control de la actividad de la administración municipal y por tanto, conectado directamente con el ejercicio de las funciones de control y fiscalización que tienen atribuidas, reconocidas en el artículo 22.2.a) LBRL.

A efectos de hacer efectivo este control y fiscalización, en el seno del funcionamiento ordinario de las sesiones plenarias, los miembros de la corporación deben poder conocer todos los aspectos relevantes de las decisiones adoptadas por los órganos de gobierno, y esto incluye no sólo el objeto de la resolución, sino también la identidad de las personas que han resultado afectadas por ésta (a quien se ha concedido una licencia, a la que se ha adjudicado un contrato, a la que se ha otorgado una ayuda, etc.), así como los motivos o fundamentos que justifican la decisión tomada en cada caso concreto, accediendo incluso al texto íntegro de las resoluciones. Sólo así puede garantizarse el efectivo control de la actividad de la administración municipal.

Sin embargo, el acceso directo no significa que exista derecho a un acceso indiscriminado a los decretos de alcaldía. Hay que tener en consideración que el tipo de información personal contenido en los decretos puede ser de diversa naturaleza y afectar en mayor o menor medida a la privacidad de las personas destinatarias. Puede haber información relacionada con categorías especiales de datos (artículo 9 RGPD), datos incluidos dentro de esta categoría con un régimen específico (información íntima, datos relativos a infracciones administrativas o penales), o bien datos merecedores de una especial reserva o confidencialidad en atención a la concurrencia de determinadas circunstancias calificadas (por ejemplo, situaciones de vulnerabilidad social, datos de menores, datos relacionados con la violencia de género, o que permitan la posibilidad de elaborar perfiles socioeconómicos, etc.).

De acuerdo con el principio de minimización de datos “las datos personales serán adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados” (artículo 5.1.c) RGPD).

En este caso, la aplicación del principio de minimización de datos implica que está justificado, exclusivamente, el tratamiento de los datos imprescindibles para cumplir la finalidad de control y fiscalización atribuidos a los concejales.

De modo que, antes de la puesta a disposición de los concejales de la información que forma parte del orden del día del pleno, el ayuntamiento debe tomar las medidas oportunas, que podrán variar en cada caso (por ejemplo facilitar la información de forma agregada o parcial suprimiendo del decreto la información que puede considerarse categorías especiales de datos o merecedoras de una especial protección) para facilitar el acceso a la información sin vulnerar el derecho a la protección de datos. Así, por ejemplo, en el caso de subvenciones por motivos de vulnerabilidad será necesario eliminar la información relativa a los beneficiarios; en el caso de expedientes sancionadores se puede facilitar el importe de las multas impuestas y los motivos, pero a efectos del control de la actuación municipal no parece justificado un acceso general que permitiera la identificación de todas las personas afectadas; o, por ejemplo, en cualquier resolución que comporte una actuación en relación con personas relacionadas con situaciones de violencia de género, debería suprimirse la información de las personas afectadas, etc.

Ello, sin perjuicio de que pueda haber algún caso concreto excepcional en el que, previa solicitud del concejal, se expongan motivos justificados que pongan de manifiesto la necesidad de obtener dicha información para el ejercicio de sus funciones de control y fiscalización.

Por tanto, el acceso al contenido íntegro de estas resoluciones adoptadas por los órganos de gobierno, (con las consideraciones efectuadas respecto a las categorías especiales de datos u otras que requieran una especial protección) vendría justificado por la obligación de poner en conocimiento de los miembros electos, las resoluciones dictadas desde la última sesión del Pleno a efectos de control y fiscalización de la actuación de la Administración Municipal, de acuerdo con los artículos 164.2 b) TRLMRLC y 42 ROF. En este sentido, no parece que pueda generar dudas desde la perspectiva de la normativa de protección de datos personales, el derecho del concejal a obtener del ayuntamiento el acceso directo a la información contenida en estos decretos, salvo en la referida información que requiera una especial protección.

En el caso que nos ocupa, el ayuntamiento en fecha 25 de marzo de 2021 acordó autorizar el acceso a copia de los decretos de alcaldía solicitados, sin embargo, la reclamación presentada por el concejal se fundamenta en que no se va facilitar el acceso con carácter previo a la realización del pleno. En este sentido, el informe del ayuntamiento emitido a petición de la GAIP, expone que en cuanto a “la relación de decretos de Alcaldía los que se da cuenta al Pleno en cada sesión ordinaria, éstos se adjuntan al expediente objeto de convocatoria en una relación contenida en el título del decreto, el número de decreto, la fecha de firma, y el tipo de procedimiento. Se facilita a los concejales que lo soliciten copia del decreto.”

Cabe decir que, en el supuesto del artículo 164.2.b), el acceso directo tiene la finalidad de permitir al concejal conocer todos los elementos necesarios para poder controlar o fiscalizar las actuaciones de los órganos de gobierno en el pleno en el que se tratan sin necesidad de formular una solicitud.

someterse a un procedimiento de autorización. El derecho a la protección de datos se vería pues limitado de forma justificada, en los términos expuestos, en la medida en que es información necesaria para el ejercicio de las funciones atribuidas al Concejal. Y eso, incluso si, como en el caso que nos ocupa, se sigue reclamando la información una vez transcurrida la fecha de la sesión del pleno donde debía tratarse, en la medida en que se trate de información a la cual el concejal podía haber tenido acceso directo antes de la celebración del pleno.

## V

Por último, cabe recordar que siempre que el acceso de la persona concejala a datos personales se efectúe por razón de las funciones que como tal tiene encomendadas ésta deberá 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), cualquier utilización de la información personal posterior al acceso por parte del concejal debería estar igualmente fundamentada en una finalidad legítima.

Por su parte, de acuerdo con el principio de integridad y confidencialidad (artículo 5.1.f) RGPD “las datos personales serán tratados 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.”

## Conclusiones

La normativa de protección de datos no impide el acceso directo del concejal a los decretos de alcaldía que deben ser puestos en conocimiento del pleno.

Antes de la puesta a disposición de esta información debe excluirse la información relacionada con categorías especiales de datos (art. 9 RGPD), u otra información merecedora de especial protección (información íntima, infracciones penales o administrativas, o cualquier otra que suponga revelar información de personas que requieran una protección especial por ejemplo, situaciones de vulnerabilidad social, datos de menores, datos relacionados con la violencia de género, o que permitan la posibilidad de elaborar perfiles socioeconómicos, etc.). Ello, sin perjuicio de que pueda existir algún caso concreto excepcional en el que el Concejal pueda justificar la necesidad del acceso a estos datos para ejercer sus funciones de control y fiscalización.

Barcelona, 7 de mayo de 2021