

IAI 58/2021

**Informe jurídico emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación a la reclamación por la denegación de un Ayuntamiento del acceso a un informe del jefe de la policía local.**

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 en relación con la denegación de un Ayuntamiento de licitud de acceso a un informe del jefe de la policía local.

Analizada la solicitud, que se acompaña de una copia del expediente de la reclamación presentada, de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica, se informa de lo siguiente:

#### **Antecedentes**

1. En fecha 8 de abril de 2021, se presenta una solicitud ante un Ayuntamiento, en la que un concejal, portavoz de un grupo municipal, solicita el acceso a un informe del Jefe de la Policía Local. La solicitud se fundamenta en la necesidad de desarrollar su labor.

2. En fecha 12 de abril de 2021, el Ayuntamiento notifica al concejal la denegación de su solicitud al entender que, si bien tiene derecho a obtener del alcalde los antecedentes, datos o informaciones en poder de los servicios de la corporación y que sean precisos para el desarrollo de su función, el acceso puede comportar el conocimiento o la difusión de información que puede vulnerar el derecho constitucional al honor, la intimidad personal o familiar o la propia imagen. Asimismo, también considera que el acceso pretendido puede acarrear un perjuicio a los derechos de los menores y la intimidad y los demás derechos privados legítimos.

Expone que el informe que se solicita es un documento administrativo a partir del cual la policía local pone en conocimiento de los servicios sociales una actuación que pone de manifiesto circunstancias personales de especial sensibilidad, incluyendo categorías especiales de datos de acuerdo con la normativa de protección de datos personales. Por este motivo, el Ayuntamiento considera que la solicitud debe ser denegada “[...] sin perjuicio de que se le pueda facilitar con los datos personales anonimizados si en su solicitud se exponen los motivos justificados que pongan de manifiesto la necesidad de obtener tal información”.

3. En fecha 8 de julio de 2021, el Concejal presenta una nueva instancia en los mismos términos que la de fecha 8 de abril de 2021.

4. En fecha 15 de julio de 2021, el concejal formula una nueva instancia en la que expone que, de acuerdo con la normativa local, “[...] el acceso se autorizará por el alcalde (o alcaldesa) , mediante resolución expresa o presunta otorgada por silencio administrativo positivo cuando pasen cinco días naturales desde la solicitud y no se notifique al concejal solicitante la correspondiente resolución. Que nos encontramos a día 15/07/2021, superando el plazo de los cinco días que marca la Instrucción Solicita el acceso “[...] por silencio positivo, en aplicación de la Instrucción sobre acceso de los concejales a antecedentes documentales.”

5. En fecha 19 de julio de 2021, el Ayuntamiento notifica al concejal que las solicitudes de fecha 8 de julio de 2021 y de 15 de julio de 2021 “ya fueron resueltas por el decreto 2021-604 y que, por tanto, los efectos de este decreto, le son aplicables”. Añade, que “[...] este decreto constituye la reproducción de una resolución firme y consentida y, por tanto, no puede ser objeto de ningún recurso, sin perjuicio de que los legitimados activamente puedan interponer cualquier recurso ajustado a derecho”.

6. En fecha 26 de julio de 2021, el concejal presenta ante la GAIP una reclamación en la que manifiesta que el Ayuntamiento, si bien ha respondido a su solicitud, no ha entregado la información. Motiva la reclamación, en relación con los antecedentes expuestos, de acuerdo con los siguientes fundamentos:

“1) Existe un silencio administrativo positivo que no se ha tenido en cuenta. 2) Como concejal que soy, el control de la acción municipal ya es motivo suficiente para tener acceso. 3) El hecho de que en abril se me denegara el acceso no es motivo para denegar un acceso en julio, ya que puedo solicitar acceso tantas veces como estime oportunas. 4) Se vulneran mis derechos que los tengo en base a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno”.

7. En fecha 30 de julio de 2021, la GAIP remite la reclamación al Ayuntamiento, pidiendo un informe donde exponga los antecedentes de hecho y fundamente su posicionamiento en relación con la reclamación, así como el expediente completo y, en su caso, que concrete las terceras personas que resulten afectadas por el acceso reclamado.

No consta en el expediente enviado la respuesta del Ayuntamiento a la petición de la GAIP.

8. En fecha 9 de agosto de 2021, la GAIP solicita 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 ellos.

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 pedir informe a la Autoridad Catalana de Protección de Datos, el cual debe ser emitido en el plazo de quince días.

Por ello, este informe se emite exclusivamente en lo que se refiere 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 lo sucesivo 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.

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

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”.

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. En este sentido, el RGPD establece la necesidad de que concurra 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.

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 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 por la presente 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).

Por su parte, 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 está regulado por su normativa específica y, con carácter supletorio, por esta ley”.

En el caso que nos ocupa, la persona reclamante ostenta la condición de concejal, actuando como portavoz de un grupo municipal, lo que hace que sean de aplicación las disposiciones que establece la legislación de régimen local, fundamentalmente, la Ley 7 /1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (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 (TRLMRLC), en lo que respecta al acceso de los concejales a la información municipal.

Esto sin perjuicio de que al concejal reclamante se le tenga que reconocer como mínimo las mismas garantías en cuanto al acceso a la información -incluyendo la posibilidad de interponer reclamación ante la GAIP- que al resto de ciudadanos que no tengan ésta condición de cargo electo, dada la aplicación supletoria de la LTC (DA1a. apartado 2).

### III

De entrada, conviene señalar que esta Autoridad ha tenido ocasión de analizar anteriormente 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 (entre otros, en los dictámenes CNS 10/2017, CNS 29/2018 o CNS 2/2021 así como en los informes IAI 48/2019, IAI 52/2019 o IAI 27/2021 disponibles en la web <https://apdcat.gencat.cat>).

Así, de conformidad con lo que prevé el artículo 77.1 de la LRBRL, todos los miembros de las corporaciones locales tienen derecho a obtener del alcalde o presidente o de la comisión de gobierno todos los antecedentes, datos o informaciones que estén en poder de los servicios de la Corporación y sean necesarios para el desarrollo de su función.

Por su parte, el artículo 164 del TRLMRLC prevé lo siguiente:

“164.1 Todos los miembros de las corporaciones locales tienen derecho a obtener del alcalde o alcaldesa o del presidente o presidenta, o de la comisión de gobierno, todos los antecedentes, los datos o las

informaciones que están en poder de los servicios de la corporación y son necesarios para el desarrollo de su función.

**164.2 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.

**164.3 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.

[...]

**164.6 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.”**

En el mismo sentido, el Reglamento Orgánico Municipal del Ayuntamiento, publicado en el BOPB en [...], modificado y publicado en fecha [...], regula el derecho de información de los concejales. El ROM reconoce este derecho a los grupos municipales, y dispone que tienen derecho a obtener del Alcalde todos los antecedentes, datos, informaciones y copias que se tengan en poder de los servicios municipales y resulten 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 que son necesarios para ejercer sus funciones, de conformidad con jurisprudencia reiterada al respecto (STS 27 de junio de 1988, 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 el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.”

Debe tenerse 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, el 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). A este re

27 de junio de 1998 ya afirmaba que “[...] Para poder realizar esta función fiscalizadora y controladora, es necesario conocer previamente aquellas datos y antecedentes que se necesitan para tal fin, lo que implica la necesidad de tener acceso a todas las datos , antecedentes e informaciones [...] para después seleccionar aquellos que puedan ser útiles al cumplimiento de la función encomendada a los concejales [...]”.

Del mismo modo, cabe señalar que la legislación de régimen local no exige a los concejales que, para acceder a la información municipal, deban explicitar o fundamentar la finalidad de su petición, dado que la razón de su solicitud es debe entenderse implícita en el ejercicio de sus funciones que les corresponden como concejales (entre otros, STS de 5 de noviembre de 1999).

Ahora bien, debe tenerse presente que la normativa expuesta prevé 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 al desarrollo de su función. Por tanto, es relevante tomar en consideración si la información a la que pretende acceder 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. Por eso, 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.

Así lo ha venido a reconocer la propia legislación de régimen local. El citado artículo 164 del TRLMRLC, al regular las condiciones del ejercicio del derecho de acceso a información municipal por los miembros de las corporaciones (apartados 2 y 3), establece, como posible fundamento para denegar motivadamente la solicitud de información, que “el conocimiento o la difusión de la información pueda vulnerar el derecho constitucional al honor, la intimidad personal o familiar o a la propia imagen” (apartado 3, letra a), pero obviamente el acceso también podría denegarlo cuando puedan verse afectados otros derechos fundamentales como el derecho a la protección de los datos personales (artículo 18.4 CE).

En el caso que nos ocupa, en la resolución de denegación, el Ayuntamiento expone que el informe al que pretende acceder el concejal corresponde a un documento a través del cual la policía local ponía en conocimiento de los servicios sociales una actuación que ponía de manifiesto circunstancias personales de especial sensibilidad, que incluiría categorías especiales de datos a la vez que podría afectar a menores y otros derechos privados, motivos por los que el Ayuntamiento considera que la solicitud vulnera el derecho constitucional al honor, la intimidad personal o familiar o la propia imagen.

Pero además, dado que el ejercicio del derecho de acceso del concejal podría comportar una limitación del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, será necesario determinar si se trata de una limitación proporcionada, dado que, según reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, la limitación de derechos fundamentales sólo puede producirse de forma proporcionada (SSTC 11/1981, 57/1994, 66/1995, 11/2006, 206/2007, entre otros).

Deben examinarse, pues, 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 una especial protección.

Previamente al análisis de la cuestión de fondo es importante hacer un inciso respecto a la manifestación del concejal, formulada en la instancia dirigida al Ayuntamiento en fecha 15 de julio de 2021 y, posteriormente, en la reclamación presentada ante la GAIP, por la que hace referencia a la estimación de la solicitud de acceso a través de la vía del silencio administrativo, en la medida en que considera que se ha agotado el plazo para resolver su petición de fecha 8 de julio de 2021, sin que el Ayuntamiento lo haya resuelto.

A tal efecto, si bien la normativa del régimen local en lo que se refiere al derecho de información de los miembros de las corporaciones locales prevé el sentido estimatorio del silencio administrativo en caso de que no se dicte resolución denegatoria, y sea notificada, en el plazo de cuatro días a contar desde la fecha de su presentación (art. 164.3 TRLMRLC), en caso de que nos ocupa es relevante tener en cuenta que la solicitud de fecha de 8 de julio de 2021, sobre la cual el concejal pretende que se estime el acceso solicitado por la vía del silencio administrativo, es una réplica de una solicitud previa formulada en idénticos términos, en fecha 8 de abril de 2021, y la cual fue denegada a través de una resolución de la Alcaldía que fue notificada en fecha 12 de abril de 2021.

Hay que tener en cuenta que el hecho de que la solicitud sea manifiestamente repetitiva o tenga un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la normativa es causa de inadmisión de la solicitud de acceso (art. 18.1.e) ) LT, de aplicación supletoria). Y el hecho de que se reitere una solicitud que ya ha sido denegada expresamente y de forma motivada, no puede perjudicar los derechos de terceras personas afectadas, ni puede perjudicar el normal funcionamiento de la administración, como sucedería si por la vía de la reiteración de la solicitud pudiera acabar obstaculizándose el normal funcionamiento de los servicios municipales, teniendo en cuenta, especialmente que, el plazo para resolver es sólo de cuatro días desde la presentación de la solicitud.

Así, en la medida en que el Ayuntamiento denegó la solicitud del concejal formulada en fecha 8 de abril de 2021, se considera que el concejal no puede pretender a través de la vía del silencio ante la reiteración acceder a información que ya ha sido denegada motivadamente.

## V

El concejal ha solicitado al Ayuntamiento el acceso a un informe del jefe de la policía local con el objetivo de poder desempeñar las funciones que la normativa le atribuye como miembro electo. En particular, hace referencia al control sobre la actuación de la corporación local.

Hacer notar que se desconoce cuál es el contenido concreto del informe, más allá de que el Ayuntamiento exponga a la resolución de denegación que se trataría de un documento a partir del cual la policía local puso en conocimiento de los servicios sociales una actuación que ponía de manifiesto circunstancias personales de especial sensibilidad, que afectarían a menores, y que incluiría categorías especiales de datos personales.

Tomando en consideración que sólo se dispone de esta información contenida en la resolución de denegación del Ayuntamiento, y no existen más elementos a partir de los cuales se pueda deducir otros factores que podrían condicionar el sentido del presente informe, el análisis del caso particular debe llevarse a cabo tomando como referencia, en exclusiva, dicha información.

A partir de lo que expone el Ayuntamiento en la resolución de denegación, parece que el documento al que pretende acceder el concejal contendría categorías especiales de datos. En este sentido, debe tenerse presente que la normativa prevé la necesidad de otorgar una especial protección a estas categorías de datos, las cuales harían referencia al origen étnico o racial, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o filosóficas o la afiliación sindical, y el tratamiento de datos genéticos, datos biométricos destinados a identificar de manera unívoca a una persona física, datos relativos a la salud o datos relativos a la vida sexual o la orientación sexual de una persona física (art. 9 del RGPD).

Asimismo, el Ayuntamiento también hace referencia a que el documento afecta a los servicios sociales, en la medida en que expone que a través de éste la policía local informaba de circunstancias personales de especial sensibilidad detectadas en el marco de una actuación que, por otra parte, parece que podrían afectar a menores. A tal efecto, debe hacerse referencia a la especial precaución que deben tener los responsables del tratamiento en relación con los riesgos para los derechos y libertades de las personas físicas, resultantes del propio tratamiento, cuando el interesado como titular de la información personal sometida a tratamiento puede estar en situación de vulnerabilidad (en referencia a los colectivos vulnerables), y especialmente si se trata de un menor, al que debe aplicarse un régimen de protección específico de acuerdo con los considerandos

En síntesis, a partir de la información expuesta por el Ayuntamiento, parece que el documento al que pretende acceder el concejal contendría los datos identificativos, o información que harían identificables, de personas que pueden estar en situación de vulnerabilidad, incluidos menores. Además, el Ayuntamiento hace referencia a que, entre la información, se incluyen categorías espe

Es evidente que divulgar esta información puede comportar una injerencia significativa en los derechos a la protección de datos personales de las personas afectadas, en tanto que revelar esta información puede afectar a una pluralidad de esferas personales o íntimas.

Desde la perspectiva del derecho de información del concejal, puede resultar relevante para la finalidad de control de la actuación de la corporación local conocer determinada información que afecta a la actuación de la policía local. Ahora bien, esto no debe traducirse necesariamente en el conocimiento de cualquier información que esté en poder de los servicios de la corporación, especialmente cuando esta información puede afectar a esferas personales que requieren una especial prote

En su respuesta de 12 de abril de 2021 el Ayuntamiento apuntaba la posibilidad de que la información se pueda entregar de forma anonimizada. Sin embargo, no parece que en caso de que nos ocupa la anonimización pueda ser una alternativa eficaz para garantizar los derechos de las personas. Los términos en los que se formula la solicitud, dejan entrever que el concejal ya dispone de determinada información sobre el caso a que se refiere el informe. Y esto incluye, previsiblemente, la posibilidad de acabar identificando a las personas afectadas, aunque se hiciera un intento de anonimización del informe.

Por otra parte, si bien la normativa no exige a los concejales que, para acceder a la información municipal, deban explicitar o fundamentar la finalidad de su petición, la concreción de la finalidad y, en especial, de la medida en que ésta información puede ser necesaria para el ejercicio de sus funciones, permitiría realizar un análisis más detallado a la hora de hacer la ponderación entre el derecho de acceso del concejal y los derechos de las personas afectadas. En cualquier caso, ya efectos del control de la actuación de la administración municipal, puede ser relevante dar información ge



el Ayuntamiento ha actuado o no ante un determinado problema y, en su caso, dar información general sobre las actuaciones llevadas a cabo, siempre que se trate de información general y que no pueda afectar negativamente a la situación de las personas afectadas. Sin embargo, no parece que esto pueda justificar entregar un informe destinado a los servicios sociales sobre una determinada situación de vulnerabilidad social.

Así pues, dada la información de la que se dispone, ante el eventual riesgo de que pueda verse afectada información personal de colectivos vulnerables, y categorías especiales de datos, se considera que en el caso que nos ocupa debe prevalecer el derecho a la protección de datos de las personas afectadas en el derecho de acceso a la información del concejal, y en este sentido, denegar su solicitud.

### **Conclusión**

A la vista de la información de la que se dispone, la normativa de protección de datos impediría al concejal acceder al informe del jefe de la policía local.

Barcelona, 2 de septiembre de 2021