

Informe emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación con la reclamación presentada contra un ayuntamiento por la denegación del acceso a información sobre la plantilla, procedimientos y estadísticas de actuación 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 por un ciudadano contra un Ayuntamiento por la denegación del acceso a información sobre la plantilla, procedimientos y estadísticas de actuación de la Policía Local.

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

Antecedentes

1. En fecha 3 de septiembre de 2021, un ciudadano dirige un escrito a un Ayuntamiento en los siguientes términos:

“Querida Alcaldesa, Con vistas a mejorar la eficacia y eficiencia de los agentes locales en el cumplimiento de sus deberes como policía administrativa y como responsable máxima que sois, me gustaría pedirles esta información pública que no he encontrado en el portal de transparencia municipal:

1.- Personal:

- 1.1.- Lista de agentes con fotografía, número identificativo y turno asignado.
- 1.2.- Nombre de los liberados sindicales y representantes, si los hubiere.
- 1.3.- Lista de agentes de baja con fecha del certificado médico y fecha prevista de retorno al servicio si los hubiere.
- 1.4.- Sueldos públicos, desglosados por complementos de servicio, destino, nocturnidad etcétera.
- 1.5.- Licencias de armas y certificado de prácticas de tiro anuales en instalación homologada de los últimos cuatro años.
- 1.6.- Convenio colectivo si es distinto al de 2010 publicado en la web de transparencia.

2.- Protocolos:

- 2.1.- Protocolo de recogida y almacenamiento electrónico en el software de gestión de llamadas ciudadanas con avisos y denuncias.
- 2.2.- Número de llamadas recibidas y grabadas (NB! Sus cifras pueden ser diferente) durante los últimos dos años.
- 2.3.- Protocolo de coordinación con el servicio de grúa municipal.
- 2.4.- Protocolo de actuación para la furgoneta con los equipos de control de los niveles de alcoholemia.
- 2.5.- Convenio de coordinación y colaboración en materia de seguridad pública con el departamento de Interior, si existe.

3.- Actuaciones recientes:

3.1.- Número de actas de servicio de los últimos dos años desglosadas en estas cinco categorías: denuncias por ocupaciones, control de carreteras y tasa de alcoholemia, policía administrativa de las ordenanzas municipales, controles COVID-19 y otros.

3.2.- Número de vehículos abandonados y retirados en el municipio por la grúa municipal desglosados en tres categorías: aparcamiento indebido, aviso de abandono de los vecinos y abandono detectado/denunciado de oficio por los propios agentes.”

2. En fecha 7 de octubre de 2021, este mismo ciudadano, ante la carencia de respuesta a su petición, presenta reclamación ante la GAIP contra el Ayuntamiento por denegación del acceso a la información pública solicitada.

3. En fecha 13 de octubre de 2021, la GAIP remite la reclamación al Ayuntamiento, requiriéndole la emisión de informe en la que fundamente sus posiciones, así como el expediente completo relativo a la solicitud de acceso a la información pública y la identificación de las terceras personas que resulten afectadas por el acceso reclamado.

4. En fecha 16 de octubre de 2021, el Ayuntamiento remite a la GAIP el expediente reclamado, junto con el informe de Secretaría.

En este informe se recuerda que, dada la complejidad en el análisis y entrega de la información solicitada, en fecha 5 de octubre de 2021 el Ayuntamiento solicitó a esta Autoridad la emisión de un dictamen al respecto, el cual, a fecha de emisión del informe, todavía no disponen. Esto motiva que no se haya resuelto la solicitud de información pública presentada.

5. En fecha 29 de octubre de 2021, la directora de la Autoridad Catalana de Protección de Datos emite el dictamen CNS 46/2021 en relación con la consulta del Ayuntamiento sobre el acceso a diversa información pública relacionada con la organización y funcionamiento de la Jefatura de la Policía Local, notificándose al Ayuntamiento el mismo día.

6. En fecha 3 de noviembre de 2021, la GAIP solicita a esta Autoridad que emita el informe previsto por el artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con la reclamación presentada.

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 LTC, 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, que 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 (artículo 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 y a 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 citadas previsiones de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos y la LTC.

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 presente reclamación se interpone contra la denegación del acceso a diversa información pública relacionada con la plantilla, los procedimientos y las estadísticas de actuación de la Policía Local.

Tal y como se ha puesto de manifiesto en los antecedentes de este informe, esta Autoridad, a solicitud del Ayuntamiento, emitió en fecha 29 de octubre de 2021 el dictamen CNS 46/2021 sobre el acceso a diversa información pública relacionada con la organización y el funcionamiento de la Jefatura de la Policial Local.

Se ha constatado que la solicitud de información pública que motivó la petición de dictamen por el Ayuntamiento a esta Autoridad coincide con la solicitud objeto de la presente reclamación ante la GAIP. Por este motivo, se reproducen a continuación las consideraciones efectuadas en el citado dictamen, las cuales resultan de plena aplicación al caso examinado.

“(…)

La solicitud de acceso a información pública, de la que se adjunta copia, está formulada en los siguientes términos:

“Querida Alcaldesa, con vistas a mejorar la eficacia y eficiencia de los agentes locales en el cumplimiento de sus deberes como policía administrativa y como

responsable máxima que sois, me gustaría pedirles esta información pública que no he encontrado en el portal de transparencia municipal:

1.- Personal:

- 1.1.- Lista de agentes con fotografía, número identificativo y turno asignado.
- 1.2.- Nombre de los liberados sindicales y representantes, si los hubiere.
- 1.3.- Lista de agentes de baja con fecha del certificado médico y fecha prevista de retorno al servicio si los hubiere.
- 1.4.- Sueldos públicos, desglosados por complementos de servicio, destino, nocturnidad etcétera.
- 1.5.- Licencias de armas y certificado de prácticas de tiro anuales en instalación homologada de los últimos cuatro años.
- 1.6.- Convenio colectivo si es distinto al de 2010 publicado en la web de transparencia.

2.- Protocolos:

- 2.1.- Protocolo de recogida y almacenamiento electrónico en el software de gestión de llamadas ciudadanas con avisos y denuncias.
- 2.2.- Número de llamadas recibidas y grabadas (NB! Sus cifras pueden ser diferente) durante los últimos dos años.
- 2.3.- Protocolo de coordinación con el servicio de grúa municipal.
- 2.4.- Protocolo de actuación para la furgoneta con los equipos de control de los niveles de alcoholemia.
- 2.5.- Convenio de coordinación y colaboración en materia de seguridad pública con el departamento de Interior, si existe.

3.- Actuaciones recientes:

- 3.1.- Número de actas de servicio de los últimos dos años desglosadas en estas cinco categorías: denuncias por ocupaciones, control de carreteras y tasa de alcoholemia, policía administrativa de las ordenanzas municipales, controles COVID-19 y otros.
- 3.2.- Número de vehículos abandonados y retirados en el municipio por la grúa municipal desglosados en tres categorías: aparcamiento indebido, aviso de abandono de los vecinos y abandono detectado/denunciado de oficio por los propios agentes."

De entrada, recuerda que, desde el punto de vista de la protección de datos, no habría inconveniente en facilitar el acceso o entregar al ciudadano aquella información o documentación que solicita en la que no constan datos personales, como por ejemplo, la información a la que se refieren los **puntos 1.6, 2.1, 2.3 y 2.4** de su solicitud.

Tampoco habría inconveniente en entregarle la información mencionada en los **puntos 2.2, 3.1 y 3.2** de la solicitud en atención a los términos en los que la solicita (número de llamadas recibidas y grabadas, y número de actuaciones policiales, respectivamente), dado que se trataría en todo caso de información agregada y que, por tanto, no incluiría datos personales.

En estos casos, al no contener la información pública solicitada datos de carácter personal, en los términos del artículo 4.1) del Reglamento 2016/679, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas por el respecto al tratamiento de datos

personales ya la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (RGPD), la normativa de protección de datos no resultaría de aplicación.

Respecto al resto de información pública solicitada en la que se contienen datos personales, su entrega al ciudadano, de acuerdo con el artículo 4.2) del RGPD, constituirá un tratamiento de datos, que debe ajustarse a los principios y obligaciones establecidos en la legislación de protección de datos.

III

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".

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 Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTC), tiene por objeto regular y garantizar la transparencia de la actividad pública.

El artículo 18 de la LTC reconoce el derecho de las personas a "acceder a la información pública, a la que hace referencia el artículo 2.b, a título individual o en nombre y representación de cualquier persona jurídica legalmente constituida" (apartado 1).

El artículo 2.b) de la LTC define "información pública" como "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".

Por su parte, el artículo 53.1 del Decreto 8/2021, de 9 de febrero, sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública (RLTC), concreta que es información pública objeto del derecho de acceso "toda la información, cualesquiera datos o documentos que las administraciones públicas han elaborado, poseen, o pueden legítimamente exigir a terceras personas como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones."

Por tanto, el ciudadano tiene derecho a acceder a la información en poder del Ayuntamiento sobre la organización y el funcionamiento de la Jefatura de la Policía Local. Sin embargo, este derecho de acceso no es absoluto y puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas en las leyes.

En concreto, y en lo que respecta al derecho a la protección de datos personales, deben tenerse en cuenta los criterios establecidos en los artículos 23 y 24 de la LTC, y en el artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LT)), así como los principios de la normativa de protección de datos personales.

IV

El artículo 23 de la LTC establece que “las solicitudes de acceso a la información pública deben ser denegadas si la información que se desea obtener contiene datos personales especialmente protegidos, como los relativos a la ideología, afiliación sindical, religión, creencias, origen racial, salud y vida sexual, así como las relativas a la comisión de infracciones penales o administrativas que no comporten la amonestación pública al infractor, salvo que el afectado consiente expresamente por medio de un escrito que debe acompañar a la solicitud.”

En términos similares, el artículo 15.1 del LT, en su redacción dada por la disposición final undécima de la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD) , dispone lo siguiente:

“1. Si la información solicitada contuviera datos personales que revelan la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiera hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicite el acceso.

Si la información incluyese datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no comportaran la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de ley.”

Respecto a las solicitudes de acceso a información pública que no contenga datos merecedores de especial protección, el artículo 24 de la LTC dispone lo siguiente:

“1. Se dará 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 haya prevalecer la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos.

2. Si se trata de otra información contenida en datos personales no incluidos en el artículo 23, podrá darse acceso a la información, previa ponderación razonada del interés público en la divulgación y los derechos de las personas afectadas. Para llevar a cabo esta ponderación debe tenerse en cuenta, entre otras, las siguientes circunstancias:

a) El tiempo transcurrido.

b) La finalidad del acceso, especialmente si tiene una finalidad histórica, estadística o científica, y las garantías que se ofrezcan. c) El hecho de que se trate de datos relativos a menores de edad. d) El hecho de que pueda afectar a la seguridad de las personas. (...).”

Visto esto, se analiza a continuación y por separado el acceso de la persona solicitante a aquella información pública que detalla en su solicitud que contiene datos personales.

V

La persona solicitante pide en primer lugar una "lista de agentes con fotografía, número identificativo y turno asignado" (punto 1.1 de la solicitud).

El artículo 24.1 de la LTC, antes transcrito, permite acceder a los datos meramente identificativos de los empleados públicos que intervienen por razón de sus funciones en los diferentes procedimientos o actuaciones públicas llevadas a cabo por la Administración, salvo que concurren circunstancias concretas que justifiquen la prevalencia del derecho a la protección de datos de la persona o personas afectadas.

En este sentido, el artículo 70.2 del RLTC concreta qué se entiende por datos personales meramente identificativos en los siguientes términos:

“A efectos de lo que prevé el artículo 24.1 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, 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 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.

En los casos en que la publicación o el acceso a un documento administrativo requiera la identificación del autor, se eliminarán, especialmente, los datos de localización, el número del documento nacional de identidad o documento equivalente y la firma manuscrita.

Si la firma es electrónica, debe publicarse el documento firmado electrónicamente de forma que no se pueda acceder a las propiedades del certificado electrónico empleado para la firma.

Los datos de localización deben suprimirse en caso de que no se trate de los datos meramente identificativos del autor en su condición de cargo o personal al servicio de las administraciones públicas.”

Por tanto, facilitar el acceso del ciudadano a los datos meramente identificativos relativos al nombre y apellidos de los empleados públicos que puedan constar en la información solicitada, en principio no sería contrario al derecho a la protección de datos personales.

Ahora bien, debe tenerse presente que la normativa sectorial de aplicación a los cuerpos y fuerzas de seguridad (Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; la Ley 4/2003, de 7 de abril, de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña, y la Ley 16/1991, de 10 de julio, de las policías locales) establece que el ejercicio del derecho de los ciudadanos a conocer la identidad y adscripción de los funcionarios policiales -como mecanismo

de garantía y defensa de sus derechos ante cualquier actuación irregular de los mismos debe conjugarse con el mantenimiento de un determinado grado de reserva, lo que se articula a través de la utilización de números identificativos necesarios para preservar su propia seguridad y la de la función que desempeñan.

Así, el artículo 25 ter de la Ley 4/2003 prevé que “todos los miembros de los cuerpos de policías locales deben llevar un documento de acreditación profesional. (...). En este documento debe figurar, como mínimo, el municipio de pertenencia, la identificación de la categoría profesional y el número de registro individual. (...).”

En este sentido, el artículo 70.3 del RLTC ha previsto que “en el caso de miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad (...), su identificación con nombres y apellidos debe ser sustituida por la publicación de un código o número identificativo profesional.”

A la vista de estas previsiones, y teniendo también en cuenta la publicidad exigida por la normativa de función pública respecto a los nombramientos y resoluciones de procedimientos de provisión de puestos de trabajo, podría admitirse el acceso del ciudadano a la identificación de los miembros de la Policía Local a través de su número de identificación profesional (TIP). No así pero a esta información asociada a su fotografía, dado que este dato identificativo excede de la información meramente identificativa de los empleados públicos que, de conformidad con los citados artículos, puede entregarse vía derecho de acceso (artículo 24.1 LTC y 70 RLTC).

En cuanto al acceso a la fotografía de los agentes, así como al turno asignado, esto requeriría de una ponderación razonada entre el interés público en la divulgación de la información y los derechos de las personas afectadas, tal y como dispone el artículo 24.2 de la LTC.

A estos efectos, se tendrá en cuenta los elementos de ponderación a los que se refiere el mismo artículo, así como también la concurrencia de cualquier otra circunstancia que pueda resultar relevante en el caso concreto.

En este punto, conviene señalar que, si bien el ejercicio del derecho de acceso no está condicionado a la concurrencia de un interés personal ni está sujeto a motivación (artículo 18.2 LTC), el hecho de que la persona solicitante exprese cuál es la finalidad que persigue o una motivación que justifique el interés en satisfacer con la obtención de la información solicitada puede ser un elemento relevante a tener en cuenta como criterio de ponderación.

En el presente caso, el ciudadano manifiesta en su solicitud que “con vistas a mejorar la eficacia y eficiencia de los agentes locales en el cumplimiento de sus deberes como policía administrativa (...), me gustaría pedirle esta información pública que no he encontrado en el portal de transparencia municipal (...).”

En atención a estos términos, el acceso solicitado debería entenderse en todo caso enmarcado dentro de la finalidad de la propia ley de transparencia, que, de acuerdo con su artículo 1.2, es “establecer un sistema de relación entre las personas y la Administración pública y los demás sujetos obligados, fundamentado en el conocimiento de la actividad pública, la incentivación de la participación ciudadana, la mejora de la calidad de la información pública y de la gestión administrativa y la garantía de la rendición de cuentas y de la responsabilidad en la gestión pública.”

El control de las actuaciones del Ayuntamiento en los diferentes ámbitos de actividad municipal, incluidas las de la Policía Local, es uno de los objetivos que se pretende con la transparencia (así se desprende de la exposición de motivos de la LTC) . En este sentido, puede ser relevante conocer la forma en que se organiza la Policía Local, así como si el municipio dispone de suficientes efectivos.

Ahora bien, hay que tener presente que facilitar la fotografía de los agentes junto con su TIP o conocer el turno que tienen asignado de forma individualizada podría afectar de forma significativa a su seguridad profesional y personal (artículo 24.2.d) LTC), incluso todo en ocasiones, podría permitir establecer patrones de conducta.

Teniendo en cuenta el interés del legislador en preservar la identidad de las personas que integran las fuerzas y cuerpos de seguridad, y dado que no consta la concurrencia de ninguna circunstancia calificada en la persona solicitante que pueda justificar un tratamiento diferenciado en cuanto a la posibilidad de acceder a esta información respecto al de cualquier ciudadano (por ejemplo, ser concejal en este Ayuntamiento o representante de los trabajadores), no resultaría justificado, a efectos de transparencia y control de la gestión llevada a cabo por el Ayuntamiento en este ámbito de actuación municipal, el acceso del ciudadano a dicha información.

Este fin podría alcanzarse igualmente sin sacrificar la privacidad de las personas afectadas mediante la entrega de información agregada sobre la organización de los medios personales, que incluyera, por ejemplo, una relación del número de efectivos asignados a cada turno, salvo que haya algún otro límite distinto a la protección de datos personales que lo impida (por ejemplo, por motivos de seguridad pública).

VI

La persona solicitante también pide "el nombre de los liberados sindicales y representantes, si los hubiere" (punto 1.2 de la solicitud).

La LTC establece la obligación de publicar en el portal de transparencia, dentro de la información relativa a la organización institucional y la estructura administrativa, "el número de liberados sindicales que existen en el ámbito de la Administración y los entes que dependen, con la indicación de los sindicatos correspondientes, los costes que las liberaciones generan en la Administración y el número de horas sindicales utilizadas" (artículo 9.2).

El artículo 24 del RLTC concreta que:

- “1. A efectos del artículo 9.2 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, se publicará el número de liberados sindicales en cada administración pública, con indicación de la causa de la dispensa de asistencia al puesto de trabajo y la organización sindical a la que corresponde.
2. Tienen la consideración de liberados sindicales el personal al servicio de las administraciones públicas que han dispuesto, como mínimo, de una hora de crédito horario sindical durante el último año, a tiempo parcial, de liberación a tiempo total por acumulación de horas sindicales, o de liberación a tiempo total por concesión de licencia sindical institucional.

3. Se publicará también tanto la suma total de horas de crédito horario sindical de las que han dispuesto las organizaciones sindicales durante el último año de forma desagregada, con distinción de las que correspondan a representación unitaria, sindical o acuerdos específicos de negociación colectiva y de las correspondientes a dedicación total, media jornada o horas individuales, como el coste total y agregado que generan en la administración pública, que se determina a partir de las retribuciones percibidas por cada liberado sindical con crédito sindical.”

Se trata, en cualquier caso, de información agregada, a la que cualquier persona debe poder tener acceso y, por tanto, no habría inconveniente en facilitarla, en los mismos términos, por la vía del derecho de acceso.

Ahora bien, en este caso debería tenerse en cuenta que el ciudadano indica expresamente que quiere la identificación (el nombre) de estas personas, lo que va más allá de la información objeto de publicidad activa.

Para el caso de que el Ayuntamiento cuente con liberados sindicales en su organización, conviene señalar que identificarlos con el nombre y apellidos permitiría conocer su condición de afiliados sindicales y dada la información que debe ser objeto de publicidad activa (artículo 9.2 LTC y 24 RLTC), incluso, podría permitir conocer sin esfuerzos desproporcionados a qué sindicato están afiliadas estas personas. Por tanto, en cualquier caso, se trataría de datos considerados especialmente protegidos.

Como se ha visto, la legislación aplicable sólo permite el acceso a la información que contenga datos relativos a la afiliación sindical con el consentimiento expreso y por escrito de la persona afectada (artículo 23 LTC), salvo que ésta haya realizado manifiestamente públicas los datos con anterioridad a la solicitud de acceso (artículo 15.1 LT).

En este punto, cabe señalar que la Autoridad ha tenido la ocasión de examinar con anterioridad la posibilidad de acceder a este tipo de datos por parte de trabajadores de la propia administración reclamada, en el informe IAI 43/2019 (disponible en la web <https://apdcat.gencat.cat/ca/inici>).

En ese supuesto se concluyó que el derecho a la protección de datos no impediría entregar a la persona solicitante, quien era trabajador de la misma administración reclamada, la información sobre el nombre y apellidos de los liberados sindicales que sean representantes de los trabajadores, en la medida que podría entenderse que estas personas ya habrían revelado su afiliación sindical con anterioridad a raíz de los correspondientes procedimientos electorales y dado que se trataría de una información pertinente para garantizar la transparencia y el control sobre la aplicación de los acuerdos sindicales por parte de el resto de trabajadores. Ahora bien, estas consideraciones no serían extensibles al caso que nos ocupa.

A tenor de la información de que se dispone, en el presente caso la persona que solicita el acceso no formaría parte de la plantilla del Ayuntamiento ni tampoco parece que concurra alguna otra circunstancia en su persona que, como se ha dicho, pueda en su caso justificar un tratamiento diferenciado en cuanto a la posibilidad de acceder a esta información respecto al de cualquier ciudadano.

Fuera del entorno de trabajo no parece que pueda admitirse que concurre la excepción del artículo 15.1 del LT, esto es que los afectados han hecho manifiestamente públicos sus datos. Por tanto, en este caso deberá limitarse el acceso a la identificación de estas personas, salvo que el ciudadano aporte el consentimiento expreso y por escrito de los afectados.

En relación con este consentimiento, apuntar que el artículo 70.1 del RLTC dispone que “corresponde a la persona solicitante aportar el consentimiento expreso y escrito de las personas titulares de los datos personales afectados por el acceso solicitado. Las administraciones públicas pueden dar traslado de la solicitud y del consentimiento a la persona titular de los datos con el fin de acreditar el consentimiento escrito aportado, en caso de duda de su veracidad.”

VII

La persona solicitante también pide una "lista de agentes de baja con fecha del certificado médico y fecha prevista de regreso al servicio si existe" (punto 1.3 de la solicitud).

Hay que tener presente que esta información, en la medida en que los afectados resulten identificados o identificables, afectaría a datos relativos a la salud de los agentes que han causado baja médica (artículo 4.15) RGPD), por tanto, datos merecedores de especial protección (artículo 9 RGPD). Por este motivo, habría que limitar el acceso del ciudadano, salvo contar con su consentimiento expreso o con la concurrencia de alguna otra de las circunstancias habilitantes previstas en el artículo 23.1 del TLC o en el artículo 15.1 de el LT, de lo que no se tiene constancia.

Sin embargo, no habría inconveniente, desde la perspectiva de la protección de datos, y salvo que haya algún otro límite que lo impida (por ejemplo, la seguridad pública), entregar al ciudadano información sobre el número de agentes en situación de incapacidad temporal, sin incluir sin embargo la fecha de retorno ni ningún dato que permita su identificación directa o indirectamente.

VIII

La persona solicitante también pide conocer “sueldos públicos, desglosados por complementos de servicio, destino, nocturnidad, etcétera” (punto 1.4 de la solicitud), petición que, en atención a los términos de su solicitud, debería entenderse referida a los miembros de la Policía Local.

Según la información publicada en sede de transparencia, la plantilla de la Policía Local del municipio está formada por un subinspector y por un sargento, que corresponden al personal de la escala intermedia, y por tres cabos y diecisiete agentes, que corresponden al escala básica, de acuerdo con lo establecido en el artículo 24.1 de la Ley 16/1991.

En la web municipal se señala que el Subinspector Jefe de la Jefatura es el “responsable técnico de la Policía Local”. Teniendo en cuenta que el mando de la Policía Local recaería en esta plaza de subinspector, no parecería que hubiera inconveniente en entregar al ciudadano la información retributiva respecto a este puesto de trabajo, la cual debería comprender el importe íntegro por cualquier concepto retributivo, indemnización o dieta (artículo 11.1.b) LTC).

En atención a la información solicitada, el objetivo pretendido en este caso concreto con el acceso se enmarcaría en el control de la gestión de los recursos públicos en materia de personal por parte del Ayuntamiento.

Hay que tener en cuenta que la legislación de transparencia obliga a las administraciones públicas a publicar las retribuciones de los empleados públicos de dos formas diferentes: una, mediante la publicación individualizada de “las retribuciones, indemnizaciones y dietas, las actividades y los bienes, las retribuciones, indemnizaciones y dietas, las actividades y los bienes de los miembros del Gobierno, de los altos cargos de la Administración pública y del personal directivo de los entes públicos, las sociedades, las fundaciones y los consorcios, y las indemnizaciones que deben dejar de percibir al dejar de ejercer el cargo” (artículo 11.1.b) LTC); la otra, mediante la publicación de “la información general sobre las retribuciones, indemnizaciones y dietas percibidas por los empleados públicos, agrupada en función de los niveles y cuerpos” (artículo 11.1.e) LTC).

El artículo 25 del RLTC concreta qué debe entenderse por retribuciones, indemnizaciones y dietas a efectos del artículo 11.1.e) de la LTC. Y el artículo 31 del RLTC qué información retributiva debe hacerse pública a efectos del artículo 11.1.b) de la LTC.

Es criterio sostenido por esta Autoridad en materia de acceso a la información retributiva de los empleados públicos en anteriores informes y dictámenes emitidos al respecto (entre otros, IAI 34/2021, IAI 1/2021, CNS 58/2019 o IAI 3 /2019) que las previsiones del artículo 11.1.b) de la LTC (publicación individualizada de retribuciones, indemnizaciones y dietas de los altos cargos) pueden hacerse extensivas respecto de las solicitudes de acceso a la información del personal que ocupa puestos de especial confianza, de especial responsabilidad dentro de la organización o de alto nivel en la jerarquía de la entidad, de libre designación o que conlleven un alto nivel retributivo.

Aunque en estos casos la LTC no prevé la publicación de sus retribuciones, en lo que se refiere a las solicitudes de acceso a esta información, se tiene en cuenta que se trata de lugares que, por su singularidad y también por el nivel retributivo que suelen llevar asociado, el conocimiento de sus retribuciones puede ser relevante para el control de la utilización de los recursos públicos. Por tanto, en estos casos, resultaría justificado facilitar información retributiva individualizada sobre estos sitios, incluso identificando a las personas afectadas.

Trasladado al caso que nos ocupa, éste podría ser el supuesto del jefe del cuerpo de la Policía Local, quien, bajo el mando del alcalde o de la persona en quien éste delegue, ejerce el mando inmediato del cuerpo (artículo 26.1 Ley 16/1991).

Hay que tener en cuenta que al jefe de la Policía Local le corresponden, de acuerdo con el artículo 27 de la Ley 16/1991, las siguientes funciones: “a) Dirigir, coordinar y supervisar las operaciones del cuerpo, así como las actividades administrativas, para asegurar su eficacia; b) Evaluar las necesidades de recursos humanos y materiales y formular las propuestas pertinentes; c) Transformar en órdenes concretas las directrices de los objetivos a alcanzar, recibidas del alcalde o del cargo en quien éste delegue; d) Informar al alcalde, o cargo en quien éste delegue, del funcionamiento del servicio; e) Cumplir cualquier otra función que le atribuya la reglamentación municipal del cuerpo” y, por tanto, su situación sería equiparable a la de los cargos directivos (considerados altos cargos a los efectos del artículo 4.1.b) y 11.1.b) de el LTC).

En cuanto al resto de trabajadores, esta Autoridad ha venido sosteniendo que la evaluación de la utilización de los recursos públicos puede realizarse disponiendo de la información sobre las retribuciones de manera agregada, es decir, asociada a los puestos de trabajo del Administración pública de que se trate agrupados en función de los niveles y cuerpos a los que pertenezcan, sin que deba indicarse la identidad de la persona concreta que ocupa un determinado puesto de trabajo.

Debe tenerse en cuenta que la divulgación de los ingresos de una persona física facilita la obtención de un perfil económico de la persona afectada que puede acabar causándole perjuicios, tanto en el ámbito profesional, como ante instituciones financieras, socialmente, etc. Por ello, no parece estar justificado dar acceso de forma generalizada a las retribuciones percibidas por cada trabajador concreto, más allá de la posibilidad de facilitar la información sobre las retribuciones agrupada por categorías o según los diferentes tipos de puestos de trabajo, dado que éstas alternativas permiten realizar una evaluación de la utilización de los recursos públicos sin sacrificar innecesariamente el derecho a la protección de datos de las personas afectadas.

Por ello, en lo que respecta al resto de la plantilla de la Policía Local, teniendo en cuenta la afectación que para estas personas puede causar entregar la información de forma individualizada y la falta de un motivo concreto que pudiera justificar un acceso en estos términos, la información retributiva de estos trabajadores debería facilitarse al ciudadano de forma agregada, al resultar suficiente para lograr el control del gasto público en materia retributiva que se pretende.

IX

La persona solicitante también pide información sobre “licencias de armas y certificado de prácticas de tiro anuales en instalación homologada de los últimos cuatro años” (punto 1.5 de la solicitud). Dado que la solicitud se enmarca en el apartado “personal”, no puede descartarse que pretenda acceder a esta información respecto a cada miembro de la Policía Local.

De acuerdo con el Decreto 219/1996, de 12 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de armamento de las policías locales, este tipo de información sobre la tenencia de armas y las prácticas de tiro forma parte del expediente de armas de los miembros de la Policía Local.

El artículo 11 del Decreto dispone que:

“Los ayuntamientos abrirán a cada uno de los miembros de la policía local un expediente donde constarán todos los datos referentes a la conservación, tenencia y uso de las armas y de las municiones de que reglamentariamente esté dotado, y de cualquier otro dato de interés relacionada con la tenencia y el uso del arma de fuego.
También se incluirán las revisiones periódicas, prácticas o cursos de formación realizados.”

Por su parte, el artículo 27 del Decreto 219/1996 establece que:

“27.1 Los resultados de las revisiones psicotécnicas y médicas y las prácticas de perfeccionamiento en tiro policiaco se incorporarán al expediente personal a que se refiere el artículo 11 de este Decreto.

27.2 Los informes y contenidos de las pruebas psicotécnicas y médicas que justifican el resultado de apto o no apto quedarán bajo la custodia exclusiva de los técnicos que las realicen.”

Entregar la información sobre la licencia de armas vinculada al agente de policía de que se trate, facilitaría el conocimiento por parte de la persona solicitante no sólo de su identidad sino también sobre la identificación y características del arma asignada a este trabajador. También podría revelar otra información adicional como si el agente dispone de una segunda arma o, incluso, de hacerse constar en relación con algún agente concreto que no dispone de su licencia de armas, información merecedora de especial protección, teniendo en cuenta los supuestos que pueden dar lugar a esta situación de acuerdo con el artículo 16 del Decreto 219/1996, vinculados a deficiencias físicas o psíquicas detectadas o a la comisión de infracciones administrativas o delitos, entre otros.

Teniendo en cuenta la finalidad de transparencia pretendida con la petición, y la no concurrencia de ninguna circunstancia calificada en la persona solicitante, no resulta suficientemente justificada qué relevancia para el control del Ayuntamiento en este ámbito de actuación municipal puede tener disponer de este tipo de información de forma que las personas afectadas resulten identificadas.

La consecución de este objetivo podría alcanzarse igualmente sin sacrificar el derecho a la protección de datos de los afectados mediante la entrega al ciudadano de información sobre el número de licencias de armas de que dispone la Corporación en los últimos cuatro años, incluso podría facilitarse agregada por años, de modo que pudiera conocer las variaciones (aumento o disminución) de las dotaciones. Esto, salvo que exista algún otro límite que lo impida (por ejemplo, la seguridad pública).

Lo mismo puede decirse respecto a la información sobre las prácticas de perfeccionamiento de tiro policial, en caso de que se solicitara vinculada a cada agente de policía.

A efectos de control de la actuación municipal en la gestión de sus recursos humanos podría ser relevante conocer si todos los miembros de la Policial Local han realizado las prácticas pertinentes en los últimos cuatro años, tal y como exige la legislación aplicable (de acuerdo con el artículo 25 del Decreto 219/1996 deben hacerse como mínimo dos al año).

Ahora bien, para lograr este control, que debe dirigirse a la administración y no a los trabajadores, no sería necesario conocer la identidad de las personas afectadas. Además, teniendo en cuenta que aquellos agentes que tengan el arma retirada no están obligados a realizar las prácticas y visto los motivos por los que se puede retirar el arma (artículo 16 Decreto 219/1996), entregar la información mencionada vinculada al trabajador podría revelar también en este caso datos merecedores de especial protección relativos a su persona. Por tanto, debería limitarse el acceso del ciudadano a este tipo de información.

A todo ello, no habría inconveniente, desde el punto de vista de la normativa de protección de datos, y parece que se ajustaría en mayor medida a los términos de su solicitud, al entregar al ciudadano un certificado en el que se realice constar los miembros de la Policía Local que

han realizado las prácticas de perfeccionamiento de tiro policial que corresponden durante los últimos cuatro años, sin incluir ningún dato que permita su identificación.

En relación con este certificado, el artículo 24.1 de la LTC permite acceder a los datos meramente identificativos de los empleados públicos que intervienen en razón de sus funciones en los diferentes procedimientos o actuaciones públicas llevadas a cabo por la Administración, salvo que concurren circunstancias concretas que justifiquen la prevalencia del derecho a la protección de datos de la persona afectada.

Por tanto, a falta de disponer de las alegaciones que pudiera formular la persona que expide el certificado -a quien debería darse traslado de la solicitud de acuerdo con los artículos 31 y 42 de la LTC-, habría que reconocer el derecho de la persona solicitante a acceder a los datos meramente identificativos que se indican en el artículo 70.2 del RLTC sobre esa persona. Ahora bien, si fuera miembro de la Policía Local, su identificación debería efectuarse a través de su TIP en sustitución de su nombre y apellidos (artículo 70.3 RLTC).

X

La persona solicitante también pide el "convenio de coordinación y colaboración en materia de seguridad pública (del Ayuntamiento) con el departamento de interior" (punto 2.5 de la solicitud).

En esta información pública constarán los datos identificativos de las personas que actúan por representación de las partes signatarias, por lo que, al amparo del artículo 24.1 de la LTC y siempre que no concurren circunstancias concretas que justifiquen la prevalencia del derecho a la protección de datos de las personas afectadas, la normativa de protección de datos personales no impediría acceder a los datos meramente identificativos de estas personas (artículo 70.2 RLTC) y, consecuentemente, al citado convenio."

De acuerdo con las consideraciones efectuadas en el dictamen CNS 46/2021, transcrito, respecto a la presente reclamación se hacen las siguientes,

Conclusiones

La normativa de protección de datos no impide el acceso de la persona reclamante a aquella información pública solicitada que no contiene datos personales, en concreto, la especificada en los puntos 1.6, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 3.1 y 3.2 de su solicitud.

Respecto al acceso a una lista de agentes con fotografía, número identificativo y turno asignado, sólo resultaría justificado entregarle el número de identificación profesional que tienen asignado.

El acceso al nombre de los liberados sindicales ya una lista de los agentes de baja médica requeriría del consentimiento expreso y por escrito de los afectados. Sin embargo, se podría entregar información sobre el número de agentes en situación de incapacidad temporal, sin incluir la fecha de retorno ni ningún dato que permita su identificación directa o indirectamente.

La persona reclamante tiene derecho a acceder a las retribuciones percibidas por el Subinspector jefe de la Policía Local, en los términos del artículo 11.1.b) de la LTC. En cuanto al resto de miembros de la Policía Local, las retribuciones deberían entregarse de forma agregada.

Respecto a la información solicitada sobre las licencias de armas y las prácticas de tiro de los últimos cuatro años, se le podría entregar información sobre el número de licencias de armas de que dispone el Ayuntamiento y un certificado en el que se haga constar que los miembros de la Policía Local han realizado durante los últimos cuatro años las prácticas de perfeccionamiento de tiro policial.

La persona reclamante tiene derecho a acceder a los datos meramente identificativos de los empleados públicos que puedan constar en el convenio de coordinación y colaboración en materia de seguridad pública solicitada.

Barcelona, 10 de noviembre de 2021

Traducción Automática