

Informe emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb la reclamació presentada per un regidor contra un ajuntament per denegació de l'accés a informació sobre els quadrants de vacances dels membres de la Policia Local

La Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP) demana a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) que emeti un informe sobre la reclamació presentada per un regidor contra un ajuntament per denegació de l'accés a informació sobre els quadrants de vacances dels membres de la Policia Local.

Analitzada la sol·licitud, que s'acompanya d'una còpia de l'expedient administratiu tramitat davant la GAIP, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica, emeto el següent informe.

Antecedents

1. En data 24 de juny de 2022, un regidor d'un grup municipal d'un ajuntament adreça un correu electrònic a l'Alcaldia d'aquest mateix ajuntament en què sol·licita *"el quadrant de vacances de la policia local del 2021 i del 2022. Sis plau que es puguin veure els noms dels agents i càrrecs superiors"*.
2. En data 1 de juliol de 2022, l'Ajuntament posa a disposició del regidor la informació sol·licitada prèvia anonimització de les dades relatives als membres de la Policia Local.
3. En data 22 d'agost de 2022, el regidor presenta reclamació davant la GAIP contra l'Ajuntament per denegació de l'accés a la informació pública sol·licitada.
4. En data 31 d'agost de 2022, la GAIP tramet la reclamació a l'Ajuntament, requerint-li l'emissió d'informe en què fonamenti les seves posicions, així com l'expedient complet relatiu a la sol·licitud d'accés a la informació pública i la identificació de les terceres persones que resultin afectades per l'accés reclamat.
5. En data 1 de desembre de 2022, la GAIP sol·licita a aquesta Autoritat que emeti l'informe previst per l'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, en relació amb la reclamació presentada.

Fonaments Jurídics

I

De conformitat amb l'article 1 de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, l'APDCAT és l'organisme independent que té per objecte garantir, en l'àmbit de les competències de la Generalitat, els drets a la protecció de dades personals i d'accés a la informació que hi està vinculada.

L'article 42.8 de l'LTC, que regula la reclamació contra les resolucions en matèria d'accés a la informació pública, estableix que si la denegació s'ha fonamentat en la protecció de dades personals, la Comissió n'ha de demanar informe a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, el qual ha de ser emès en el termini de quinze dies.

Per això, aquest informe s'emet exclusivament pel que fa a la valoració de la incidència que l'accés sol·licitat pot tenir respecte de la informació personal de les persones afectades, entesa com qualsevol informació sobre una persona física identificada o identificable, directament o indirectament, en particular mitjançant un identificador, com per exemple un nom, un número d'identificació, dades de localització, un identificador en línia o un o diversos elements propis de la identitat física, fisiològica, genètica, psíquica, econòmica, cultural o social d'aquesta persona (article 4.1 del Reglament 2016/679, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades i pel qual es deroga la Directiva 95/46/CE (Reglament general de protecció de dades, en endavant RGPD).

Per tant, queda fora de l'objecte d'aquest informe qualsevol altre límit o aspecte que no afecti les dades personals que constin en la informació sol·licitada.

El termini transcorregut per a l'emissió d'aquest informe pot comportar una ampliació del termini per resoldre la reclamació, si així ho acorda la GAIP i es notifica a totes les parts abans que conclougui el termini per resoldre.

En conseqüència, el present informe s'emet en base a les esmentades previsions de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades i la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

D'acord amb l'article 17.2 de la Llei 32/2010, aquest informe es publicarà al web de l'Autoritat un cop notificat a les persones interessades, amb l'anonimització prèvia de les dades personals.

II

L'article 4.2) de l'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, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción.”

L'RGPD disposa que tot tractament de dades personals ha de ser lícit (article 5.1.a)) i, en aquest sentit, estableix un sistema de legitimació del tractament de dades que es fonamenta en la necessitat de que concorri alguna de les bases jurídiques establertes al seu article 6.1. En concret, l'apartat c) disposa que el tractament serà lícit si “*es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento*”.

Tal com es desprèn de l'article 6.3 de l'RGPD i recull expressament l'article 8 de Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (LOPDGDD), el tractament de dades només podrà considerar-se fonamentat en aquesta base jurídica de l'article 6.1.c) de l'RGPD quan així ho estableixi una norma amb rang de llei.

Per la seva part, l'article 86 de l'RGPD disposa que “*los datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o u 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 los datos personales en virtud del presente Reglamento.*”

La Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTC), té per objecte regular i garantir la transparència de l'activitat pública.

La disposició addicional primera, apartat segon, d'aquesta Llei estableix que “*l'accés a la informació pública en les matèries que tenen establert un règim d'accés especial és regulat per llur normativa específica i, amb caràcter supletori, per aquesta llei.*”

En el cas que ens ocupa, la persona reclamant ostenta la condició de regidor, per la qual cosa fa que siguin d'aplicació les disposicions que estableix la legislació de règim local, fonamentalment, la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBRL) i el Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMRLC), pel que fa a l'accés dels regidors a la informació municipal.

Això sens perjudici que al regidor reclamant se li hagi de reconèixer com a mínim les mateixes garanties pel que fa a l'accés a la informació –incloent la possibilitat d'interposar reclamació davant la GAIP- que a la resta de ciutadans que no tinguin aquesta condició de càrrec electe, atesa l'aplicació supletòria de l'LTC (D.A. 1a. apartat 2).

III

Com ha fet avinent aquesta Autoritat en ocasions anteriors (entre d'altres, en els dictàmens CNS 10/2017, CNS 29/2018 o CNS 2/2021, així com en els informes IAI 58/2021, IAI 19/2022 o IAI 21/2022, disponibles al web de l'Autoritat), la legislació de

règim local reconeix un dret d'accés a tots els càrrecs electes, independentment que es trobin en l'equip de govern o bé en l'oposició, a la informació de què disposi l'ajuntament local i que pugui resultar necessària per a l'exercici de les funcions que els corresponen.

Així, l'article 77.1 de l'LRBRL estableix 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 obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función”*.

Per la seva banda, l'article 164 del TRLMRLC preveu el següent:

“164.1 Tots els membres de les corporacions locals tenen dret a obtenir de l'alcalde o alcaldessa o del president o presidenta, o de la comissió de govern, tots els antecedents, les dades o les informacions que són en poder dels serveis de la corporació i són necessaris per al desenvolupament de llur funció.

164.2 Els serveis de la corporació han de facilitar directament informació als membres de les corporacions quan:

- a) Exerceixin funcions delegades i la informació es refereixi a assumptes propis de llur responsabilitat.*
- b) Es tracti d'assumptes inclosos en l'ordre del dia de les sessions dels òrgans col·legiats dels quals són membres.*
- c) Es tracti de l'accés a informació o documentació de la corporació local que sigui de lliure accés als ciutadans.*

164.3 En els altres casos, la sol·licitud d'informació s'entén com a acceptada per silenci administratiu si no es dicta resolució denegatòria en el termini de quatre dies a comptar de la data de presentació de la sol·licitud. En qualsevol cas, la resolució denegatòria s'ha de motivar, i només es pot fonamentar en els supòsits següents:

- a) Quan el coneixement o la difusió de la informació pugui vulnerar el dret constitucional a l'honor, la intimitat personal o familiar o a la pròpia imatge.*
- b) Quan es tracti de matèries afectades per la legislació general sobre secrets oficials o per secret sumarial.*

(...)

164.6 Els membres de la corporació han de respectar la confidencialitat de la informació a què tenen accés per raó del càrrec si el fet de publicar-ho pot perjudicar els interessos de l'ens local o de tercers.”

En el mateix sentit, el Reglament Orgànic Municipal de l'Ajuntament regula el dret d'informació dels regidors municipals. L'article 20.4, en relació amb la convocatòria del Ple, disposa que *“la documentació íntegra dels assumptes inclosos en l'Ordre del Dia del Ple haurà d'estar a disposició dels Regidors, des del mateix moment de la convocatòria, en la Secretaria General de la Corporació, i podrà ser consultada lliurement durant l'horari de despatx”*. I l'article 62.1.e) disposa que els regidors tenen dret a *“obtenir de l'Alcalde i d'altres Òrgans de Govern tots els antecedents, dades o informacions que són*

en poder dels serveis de la Corporació i són necessaris per al desenvolupament de llur funció, en els termes que s'esmenten en aquest Reglament.”

Cal tenir en compte que els càrrecs electes participen d'una actuació pública que es manifesta en una àmplia gamma d'assumptes concrets, com el dret a la fiscalització de les actuacions de la corporació, el control, anàlisi, estudi i informació dels antecedents necessaris, que tinguin els serveis de l'Ajuntament, per a la seva tasca de control i per a documentar-se als efectes d'adoptar decisions en el futur (entre d'altres, STS de 29 de març de 2006). En relació amb això, la STS de 27 de juny de 1998 ja afirmava que “[...] *Para poder realizar esta función fiscalizadora y controladora, es necesario conocer previamente aquellos datos y antecedentes que se necesiten para tal fin, lo que implica la necesidad de tener acceso a todos los datos, antecedentes e informaciones [...] para después seleccionar aquellos que puedan ser útiles al cumplimiento de la función encomendada a los concejales [...]”*.

De la mateixa manera, cal assenyalar que la legislació de règim local no exigeix als regidors que, per accedir a la informació municipal, hagin d'explicitar o fonamentar la finalitat de la seva petició, atès que la raó de la seva sol·licitud s'ha d'entendre implícita en l'exercici de les seves funcions que els corresponen com a regidors (entre d'altres, STS de 5 de novembre de 1999).

Ara bé, cal tenir present que la normativa exposada preveu que si bé el dret d'accés dels membres de les corporacions locals opera sobre tots els antecedents, dades i informacions que estiguin en poder dels serveis de la corporació, aquests han de ser necessaris per al desenvolupament de la seva funció. Per tant, és rellevant prendre en consideració si la informació a la qual pretén accedir el regidor és necessària per al desenvolupament de les seves funcions.

Per altra banda, també cal tenir en compte que el dret d'informació dels regidors no és un dret absolut. Si entra en conflicte amb altres drets cal fer una ponderació dels diferents drets en joc, per tal de decidir quin ha de prevaldre i en quina mesura.

Així ho ha vingut a reconèixer la mateixa legislació de règim local. L'esmentat article 164 del TRLMRLC, en regular les condicions de l'exercici del dret d'accés a informació municipal pels membres de les corporacions (apartats 2 i 3), estableix, com a possible fonament per denegar motivadament la sol·licitud d'informació, que *“el coneixement o la difusió de la informació pugui vulnerar el dret constitucional a l'honor, la intimitat personal o familiar o a la pròpia imatge”* (apartat 3, lletra a), però òbviament l'accés també podria denegar-se quan es puguin veure afectats altres drets fonamentals com el dret a la protecció de les dades personals (article 18.4 CE).

En el cas que ens ocupa, segons consta a l'expedient l'Ajuntament ha lliurat la informació sol·licitada pel regidor relativa als quadrants de vacances dels membres de la Policia Local dels anys 2021 i 2022 prèvia anonimització de les dades personals per indicació del seu Delegat de Protecció de Dades. Ara bé, el regidor sol·licita expressament en la seva sol·licitud disposar d'aquesta informació amb indicació dels noms dels agents i dels càrrecs superiors.

Atès que l'exercici del dret d'accés del regidor, el qual pretén accedir a una relació individualitzada de les vacances dels membres de la Policia Local podria comportar una

limitació del dret fonamental a la protecció de dades de caràcter personal, caldrà determinar si es tracta d'una limitació proporcionada, atès que, segons reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, la limitació de drets fonamentals només es pot produir de manera proporcionada (SSTC 11/1981, 57/1994, 66/1995, 11/2006, 206/2007, entre d'altres).

Cal examinar, doncs, les circumstàncies que concorren en el cas particular tenint en compte la finalitat pretesa, si aquesta informació és necessària per assolir la dita finalitat, les possibles persones afectades i si requereix una especial protecció.

IV

La present reclamació s'interposa contra la denegació de l'accés als quadrants de vacances de la Policia Local relatius als anys 2021 i 2022, de manera individualitzada.

S'ha constatat, per la informació de què es disposa, que la sol·licitud d'informació pública objecte de la present reclamació coincideix, tant en la persona que n'és reclamant com en la informació reclamada, amb la sol·licitud d'informació pública objecte de la reclamació (...), respecte la qual aquesta Autoritat ha emès l'informe IAI 48/2022.

Per aplicació del principi de minimització de dades (article 5.1.c) RGPD), l'accés a informació municipal que comprèn dades personals ha de vincular-se necessàriament a l'exercici de les funcions que corresponguin en cada cas al regidor, en els termes previstos en la legislació de règim local, i sempre s'ha de referir només a les dades personals que siguin estrictament necessàries per donar resposta satisfactòria al dret legítim exercit pel regidor.

Per la informació de què es disposa el regidor reclamant no tindria atribuïdes responsabilitats de gestió en la planificació dels mitjans personals de la Policia Local o en matèria de recursos humans de l'Ajuntament. Per tant, l'accés sol·licitat cal entendre'l emmarcat dins les funcions de control i fiscalització de l'actuació dels òrgans de govern que l'LRBRL atribueix expressament als regidors (article 22.2.a)).

En aquest punt, escau recordar que la legislació de règim local no exigeix als càrrecs electes que, per accedir a la informació en poder de la corporació, hagin d'explicitar o fonamentar la finalitat de la seva petició, atès que la raó de la seva sol·licitud s'ha d'entendre implícita en l'exercici de les dites funcions de control i fiscalització.

Ara bé, interpretant les previsions de la legislació de règim local i la jurisprudència del Tribunal Suprem, en connexió amb l'RGPD i amb la necessitat de circumscriure l'accés a les dades personals al marc d'una finalitat legítima, pot ser convenient que els regidors, en fer la sol·licitud d'accés a la informació que contingui dades de caràcter personal, concretin en relació amb quina finalitat sol·liciten aquest accés i/o els termes de la seva sol·licitud.

En el present cas, el regidor no exposa una motivació que justifiqui l'interès a satisfer amb l'obtenció de la informació sol·licitada. Amb tot, vist el tipus d'informació demanada i el fet que es refereixi a dos períodes diferents però consecutius (anys 2021 i 2022), es pot pressuposar que la sol·licitud estaria relacionada amb el control de la gestió

municipal en matèria de planificació dels serveis de la Policia Local, amb l'objectiu, pel que semblaria, de comprovar la cobertura dels serveis durant aquests períodes, però també que no s'està produint cap irregularitat o favoritisme en la determinació dels períodes de vacances que corresponen a cada treballador.

La revelació de la informació sol·licitada de manera individualitzada, això és de manera que les persones treballadores resultin identificades, tal com sol·licita el regidor, pot tenir un significatiu impacte sobre la seva privacitat.

Consta en l'expedient que l'Ajuntament li hauria lliurat al regidor els quadrants sol·licitats si bé prèvia anonimització de la informació sobre les persones físiques afectades, és a dir, sense fer-hi constar la identitat dels membres de la Policia Local o altres dades que els poguessin fer identificables.

Fer notar que aquesta possibilitat (lliurar informació anonimitzada), que no s'exigeix amb caràcter general i que cal valorar en cada cas, podria ser pertinent en aquells casos en què, sense incloure dades que puguin relacionar-se amb una persona física identificada o identificable (article 4.1) RGPD), es pugui donar resposta satisfactòria a la petició d'accés del regidor.

En l'àmbit d'actuació municipal en què ens trobem, això podria ser pertinent si, per exemple, la sol·licitud d'accés del regidor tingués per finalitat només conèixer la manera en què s'organitza la Policia Local o si el municipi disposa de suficients efectius en períodes concrets.

Ara bé, en el present cas, atesos els termes de la sol·licitud, l'objectiu de control pretès podria anar més enllà i estar relacionat amb la detecció d'una eventual actuació irregular per part de l'Ajuntament en l'aprovació de les vacances dels membres de la Policia Local, en el sentit que no es vegin beneficiats o perjudicats determinats treballadors.

Als efectes d'assolir aquest tipus de control, que requeriria poder correlacionar les decisions preses en relació amb cada membre de la Policia Local al llarg de successius exercicis (2021 i 2022), una opció vàlida seria lliurar la informació demanada prèvia pseudonimització de les dades.

En termes de l'article 4.5) de l'RGPD, la pseudonimització consisteix en "el tratamiento de datos personales de manera tal que ya no puedan atribuirse a un interesado sin utilizar información adicional, siempre que dicha información adicional figure por separado y esté sujeta a medidas técnicas y organizativas destinadas a garantizar que los datos personales no se atribuyan a una persona física identificada o identificable".

La pseudonimització està prevista també a l'article 70.6.b) del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública (RLTC).

Així, en el present cas, es podria lliurar al regidor la informació relativa als quadrants de vacances dels anys 2021 i 2022 dels membres de la Policia Local introduint un sistema de codificació que preservi la identitat de les persones afectades (un codi numèric fix per a cada policia local -sense incloure, per tant, noms i cognoms o altres dades identificatives-, només conegut per l'Ajuntament), de manera que no siguin identificables per terceres persones.

Fer notar al respecte que, en tractar-se de membres de la Policia Local, la utilització del seu número d'identificació professional (TIP) no es podria considerar un mitjà adient per a la pseudonimització, atès que es tracta d'un codi numèric que fàcilment pot ser conegut, sense esforços desproporcionats, per terceres persones i, en el cas concret, pel regidor que sol·licita la informació.

Per tot plegat, i amb la informació de què es disposa, cal concloure que en el present cas ha de prevaldre el dret d'accés del regidor a informació pseudonimitzada sobre els quadrants de vacances de la Policia Local relatius als anys 2021 i 2022.

Això sens perjudici de la conveniència que en el moment de lliurar-la sigui convenient recordar al regidor el deure de confidencialitat respecte aquesta informació que li imposa tant la legislació de règim local (article 164.6 TRLMRLC) com la normativa de protecció de dades (article 5.1.f) RGPD i article 5 LOPDGDD), de manera que el tractament que en faci haurà d'estar sempre vinculat a l'exercici de les seves funcions de control i fiscalització de l'actuació municipal.

Recordar que les dades pseudonimitzades, a diferència de les dades anonimitzades, són a tots els efectes dades de caràcter personal (article 4.1) RGPD), per la qual cosa els principis i obligacions de la normativa de protecció de dades són plenament aplicables (considerant 26 de l'RGPD).

Tot això sens perjudici que, si a la vista dels quadrants facilitats hi ha alguna circumstància justificada, pogués identificar-se determinades persones treballadores.

Conclusió

La normativa de protecció de dades no impedeix l'accés del regidor als quadrants de vacances de la Policia Local dels anys 2021 i 2022, prèvia pseudonimització de les dades personals.

Barcelona, 22 de desembre de 2022