

Informe emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación a la reclamación presentada por un concejal contra un ayuntamiento por denegación del acceso a información sobre los cuadrantes de vacaciones de los miembros de la Policía Local

La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) pide a la Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) que emita un informe sobre la reclamación presentada por un concejal contra un ayuntamiento por denegación del acceso a información sobre los cuadrantes de vacaciones de los miembros 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 27 de julio de 2022, un concejal de un grupo municipal de un ayuntamiento dirige un correo electrónico a la Alcaldía de este mismo ayuntamiento en el que solicita el expediente 2022-2750 relativo a la Policía Local .

2. En fecha 1 de agosto de 2022, el Ayuntamiento pone a disposición del concejal el expediente 2022-2750 solicitado, facilitándole el enlace a un repositorio documental y una clave de acceso para acceder al mismo.

Se advierte en la comunicación dirigida al concejal que el expediente 2022-2750 ha sido previamente anonimizado .

También se le advierte que en el repositorio consta el expediente 2021-7824, del que habría pedido su acceso con anterioridad.

3. En fecha 22 de agosto de 2022, el concejal presenta reclamación ante la GAIP contra el Ayuntamiento por denegación del acceso a la información pública solicitada.

4. En fecha 31 de agosto de 2022, la GAIP remite la reclamación al Ayuntamiento, requiriéndole la emisión de informe en el 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.

5. En fecha 20 de septiembre de 2022, el Ayuntamiento responde al requerimiento de la GAIP remitiéndole el expediente relativo a la solicitud de acceso que es objeto de la presente reclamación.

En el expediente consta el correo electrónico dirigido al Delegado de Protección de Datos del Ayuntamiento en el que se consulta la posibilidad de entregar al concejal la información solicitada, así como el correo electrónico de respuesta en el que el Delegado considera que *“es necesario facilitarle un cuadrante de vacaciones pero anonimizado , sin identificar a los agentes, ya que los permisos y vacaciones de un trabajador constituyen datos personales”*.

6. En fecha 1 de diciembre de 2022, 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

Y

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 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

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

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”*.

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 esta base jurídica del artículo 6.1.c) 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 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.

La disposición adicional primera, apartado segundo, de esta Ley establece 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, por lo que hace que sean de aplicación las disposiciones establecidas por 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 cuanto a el 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

Como recuerda esta Autoridad en ocasiones anteriores (entre otras, en los dictámenes CNS 10/2017, CNS 29/2018 o CNS 2/2021, así como en los informes IAI 58/2021, IAI 19/2022 o IAI 21 /2022, disponibles en la web de la Autoridad), la legislación de régimen local reconoce un derecho de acceso a todos los cargos electos, independientemente de que se encuentren en el equipo de gobierno o bien en la oposición, a la información de que disponga su corporación local y que pueda resultar necesaria para el ejercicio de las funciones que les corresponden.

Así, el artículo 77.1 de la LRBRL establece que *“todos los miembros de las Corporaciones locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente o de la Comisión de Gobierno cuantos antecedentes, datos o informaciones obran en poder de los servicios de la Corporación y resultan precisos para el desarrollo de su función”*.

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 igual sentido, el Reglamento Orgánico Municipal del Ayuntamiento regula el derecho de información de los concejales municipales. El artículo 20.4, en relación con la convocatoria del Pleno, dispone que *“la documentación íntegra de los asuntos incluidos en el Orden del Día del Pleno deberá estar a disposición de los Concejales, desde el mismo momento de la convocatoria, en la Secretaría General de la Corporación, y podrá ser consultada libremente durante el horario de despacho”*. Y el artículo 62.1.e) dispone que los concejales tienen derecho a *“obtener del Alcalde y de otros Órganos de Gobierno todos los antecedentes, datos o informaciones que están en poder de los servicios de la Corporación y son necesarios para el desarrollo de su función, en los términos que se mencionan en este Reglamento.”*

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 respecto, la STS de 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 necesiten 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 de 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 el desarrollo de su función. Por tanto, es relevante tomar en consideración si la información a la que pretende acceder el concejal es necesaria para el desarrollo de sus funciones.

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

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 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 caso de que nos ocupe, el Ayuntamiento alega que la información solicitada por el concejal se ha entregado previa anonimización por indicación de su Delegado de Protección de Datos.

Si bien en la solicitud de acceso que motiva la presente reclamación el concejal solicita acceder al expediente 2022-2570 de la Policía Local sin más concreción al respecto, del expediente enviado por el Ayuntamiento a la GAIP se desprende que la información solicitada haría referencia a los cuadrantes de vacaciones de la Policía Local, detallando los nombres de los agentes y de los cargos superiores.

Hacer notar que, de acuerdo con la información de la que se dispone, parece que el objeto del acceso coincide con el de la Reclamación (...), en la que el concejal solicita expresamente los cuadrantes de vacaciones de los miembros de la Policía Local correspondientes a los años 2021 y 2022, respecto a la cual se ha emitido el informe IAI 49/2022.

Dado que el ejercicio del derecho de acceso del concejal, que pretende acceder a una relación individualizada de las vacaciones de los miembros de la Policía Local 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).

Hay que examinar, 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 especial protección.

Por la información de que se dispone, el concejal solicita acceder al cuadrante de vacaciones de los miembros de la Policía Local relativo a los años 2021 y 2022, de forma individualizada.

Por aplicación del principio de minimización de datos (artículo 5.1.c) RGPD), el acceso a información municipal que comprende datos personales debe vincularse necesariamente al ejercicio de las funciones que correspondan en cada caso al concejal, en los términos previstos en la legislación de régimen local, y siempre debe referirse sólo a los datos personales que sean estrictamente necesarios para dar respuesta satisfactoria al derecho legítimo ejercido por el concejal.

Por la información de que se dispone el concejal reclamante no tendría atribuidas responsabilidades de gestión en la planificación de los medios personales de la Policía Local o en materia de recursos humanos del Ayuntamiento. Por tanto, el acceso solicitado debe entenderse enmarcado dentro de las funciones de control y fiscalización de la actuación de los órganos de gobierno que la LRBRL atribuye expresamente a los concejales (artículo 22.2.a)).

En este punto, cabe recordar que la legislación de régimen local no exige a los cargos electos que, para acceder a la información en poder de la corporación, deban explicitar o fundamentar la finalidad de su petición, dado que la razón de su solicitud debe entenderse implícita en el ejercicio de dichas funciones de control y fiscalización.

Ahora bien, interpretando las previsiones de la legislación de régimen local y la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en conexión con el RGPD y con la necesidad de circunscribir el acceso a los datos personales en el marco de una finalidad legítima, puede ser conveniente que los concejales, al realizar la solicitud de acceso a la información que contenga datos de carácter personal, concreten en relación con qué finalidad solicitan este acceso y/o los términos de su solicitud.

En el presente caso, el Concejal no expone una motivación que justifique el interés en satisfacer con la obtención de la información solicitada. Sin embargo, visto el tipo de información solicitada y el hecho de que se refiera a dos períodos diferentes pero consecutivos (años 2021 y 2022), se puede presuponer que la solicitud estaría relacionada con el control de la gestión municipal en materia de planificación de los servicios de la Policía Local, con el objetivo, al parecer, de comprobar la cobertura de los servicios durante estos períodos, pero también que no se está produciendo ninguna irregularidad o favoritismo en la determinación de los períodos de vacaciones que corresponden a cada trabajador .

La revelación de la información solicitada de forma individualizada, esto es de modo que las personas trabajadoras resulten identificadas, tal y como solicita el concejal, puede tener un significativo impacto sobre su privacidad.

Consta en el expediente que el Ayuntamiento le habría entregado al concejal los cuadrantes solicitados si bien previa anonimización de la información sobre las personas físicas afectadas, es decir, sin hacer constar la identidad de los miembros de la Policía Local o otros datos que pudieran hacerlos identificables.

Hacer notar que esta posibilidad (entregar información anonimizada), que no se exige a todos los efectos y que hay que valorar en cada caso, podría ser pertinente en aquellos casos en que, sin incluir datos que puedan relacionarse con una persona física identificada o identificable (artículo 4.1) RGPD), pueda darse respuesta satisfactoria a la petición de acceso del concejal.

En el ámbito de actuación municipal en el que nos encontramos, esto podría ser pertinente si, por ejemplo, la solicitud de acceso del concejal tuviera por finalidad sólo conocer la forma en que se organiza la Policía Local o si el municipio dispone de suficientes efectivos en periodos concretos.

Ahora bien, en el presente caso, atendiendo a los términos de la solicitud, el objetivo de control pretendido podría ir más allá y estar relacionado con la detección de una eventual actuación irregular por parte del Ayuntamiento en la aprobación de las vacaciones de los miembros de la Policía Local, en el sentido de que no se vean beneficiados o perjudicados a determinados trabajadores.

A efectos de alcanzar este tipo de control, que requeriría poder correlacionar las decisiones tomadas en relación con cada miembro de la Policía Local a lo largo de sucesivos ejercicios (2021 y 2022), una opción válida sería entregar la información solicitada previa pseudonimización de los datos .

En términos del artículo 4.5) del RGPD, la pseudonimización consiste en *“el tratamiento de datos personales de tal forma 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 pseudonimización está prevista también en el artículo 70.6.b) del Decreto 8/2021, de 9 de febrero, sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública (RLTC).

Así, en el presente caso, podría entregarse al concejal la información relativa a los cuadrantes de vacaciones de los años 2021 y 2022 de los miembros de la Policía Local introduciendo un sistema de codificación que preserve la identidad de las personas afectadas (un código numérico fijo para cada policía local -sin incluir, por tanto, nombres y apellidos u otros datos identificativos- , sólo conocido por el Ayuntamiento), de forma que no sean identificables por terceras personas.

Hacer notar al respecto que, al tratarse de miembros de la Policía Local, la utilización de su número de identificación profesional (TIP) no podría considerarse un medio adecuado para la pseudonimización , dado que se trata de un código numérico que fácilmente puede ser conocido, sin esfuerzos desproporcionados, por terceras personas y, en el caso concreto, por el concejal que solicita la información.

Por todo ello, y con la información de que se dispone, debe concluirse que en el presente caso debe prevalecer el derecho de acceso del concejal a información pseudonimizada sobre los cuadrantes de vacaciones de la Policía Local relativos a los años 2021 y 2022.

Esto sin perjuicio de la conveniencia de que en el momento de entregarla sea conveniente recordar al concejal el deber de confidencialidad respecto a esta información que le impone tanto la legislación de régimen local (artículo 164.6 TRLMRLC) como la normativa de protección de datos (artículo 5.1 .f) RGPD y artículo 5 LOPDGDD), de modo que el tratamiento que haga deberá estar siempre vinculado al ejercicio de sus funciones de control y fiscalización de la actuación municipal.

Recordar que los datos pseudonimizados , a diferencia de los datos anonimizados , son a todos los efectos datos de carácter personal (artículo 4.1) RGPD), por lo que los principios y obligaciones de la normativa de protección de datos son plenamente aplicables (considerante 26 del RGPD).

Todo ello sin perjuicio de que, si a la vista de los cuadrantes facilitados existe alguna circunstancia justificada, pudiera identificarse a determinadas personas trabajadoras.

Conclusión

La normativa de protección de datos no impide el acceso del concejal a los cuadrantes de vacaciones de la Policía Local de los años 2021 y 2022, previa pseudonimización de los datos personales.

Barcelona, 22 de diciembre de 2022