

## CONSULTA 4/2024

**Asunto:** Solicitudes de información presentadas por miembros electos de entidades locales de Andalucía.

### I. Antecedentes.

Mediante escrito de 21 de noviembre de 2023 dirigido al Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo), el Ayuntamiento de Chiclana de Segura solicita amparo de este Consejo, tras exponer determinados hechos en relación con el ejercicio del derecho de acceso a la información pública por los miembros electos de la entidad local.

Si bien este Consejo carece de competencias para atender a lo solicitado, se emite la siguiente respuesta en tanto en cuanto pudiera servir para la resolución de la situación expuesta en el escrito, a partir de la doctrina dictada hasta el momento en relación con el ejercicio del derecho de acceso a la información por los concejales y concejalas de las entidades locales de Andalucía.

### II. Consideraciones jurídicas

La respuesta a la consulta se emite en virtud del poder consultivo que el artículo 58.3 b) del [Reglamento \(UE\) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016](#) (en adelante RGPD) confiere al Consejo, en su condición de autoridad independiente de control en materia de protección de datos. Asimismo, de la función prevista en el artículo 48.1. c) de la [Ley1/2014, de 1 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía](#) (en adelante, LTPA).

Su objeto lo constituye la aplicación de la normativa de transparencia y de protección de datos en el ejercicio del derecho de información reconocido en el artículo 77 de la [Ley7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local](#) (en adelante, LRBRL) a los miembros electos de las entidades locales.

Debemos precisar que el contenido de esta respuesta está extraído, en su gran parte, en diversas resoluciones de reclamaciones presentadas por concejales y concejalas cuando estimaban que su derecho de información pública había sido vulnerado. Las competencias del Consejo, en lo que concierne a solicitudes de acceso a la información presentadas por miembros electos locales, se limitan a resolver las reclamaciones que eventualmente pudieran presentar. Tras diversos pronunciamientos judiciales, especialmente la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 312/2022, de 10 de marzo, este Consejo admite a trámite estas reclamaciones y las resuelve aplicando preferentemente el régimen de acceso a la información contenido en la normativa de régimen local, siendo de aplicación supletoria la de transparencia.





## ÍNDICE

### 1. El derecho a la información por parte de las personas que sean miembros de una corporación municipal.

#### 1.1. Naturaleza y régimen jurídico del derecho.

#### 1.2. Objeto del derecho.

#### 1.3. Requisitos, condiciones y garantías para el ejercicio del derecho.

##### 1.3.1. Requisitos.

##### 1.3.2. Condiciones.

##### 1.3.3. Garantías.

### 2. Aplicación supletoria de la normativa de transparencia.

#### 2.1. La supletoriedad de la normativa de transparencia.

#### 2.2. Solicitudes voluminosas.

#### 2.3. La formalización del acceso.

##### 2.3.1. Normativa de aplicación.

##### 2.3.2. Resoluciones estimatorias por silencio administrativo y la protección de datos.

### 3. Acceso a información con datos personales.

#### 3.1. La comunicación de datos personales a los miembros de la corporación.

#### 3.2. Licitud del tratamiento.

#### 3.3. Ponderación y aplicación del principio de minimización.

#### 3.4. Supuestos específicos de acceso a información con datos personales.

##### 3.4.1. Acceso a la información con datos personales por personas asesoras.

##### 3.4.2. Sobre la entrega de copia de la información requerida.

##### 3.4.3. Acceso a información sobre empleados públicos, procesos selectivos y contratos laborales.

##### 3.4.4. Acceso a registro de documentos.

### 4. Cautelas y medidas.

### 5. Conclusiones.



## **1. El derecho a la información por parte de las personas que sean miembros de una corporación municipal.**

### **1.1. Naturaleza y régimen jurídico del derecho.**

El derecho de las personas que sean miembros de una corporación local de acceder a la información que obre en poder de los servicios de dicha corporación forma parte del derecho fundamental de participación política reconocido en el artículo 23 de la Constitución Española (CE).

Al respecto, el artículo 77 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 que obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función.”*

La Sentencia del Tribunal Supremo 6248/1995, de 9 de diciembre, ya se pronunció sobre la importancia y el alcance del referido derecho en los siguientes términos:

*“El derecho de los miembros de las Corporaciones Locales a la información necesaria para el desempeño de sus cargos, que, con carácter básico, reconoce el artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) resulta esencial para el funcionamiento democrático de dichas Corporaciones y para el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos que dimana del artículo 23.1 de la Constitución. Una información adecuada es presupuesto ineludible para participar en las deliberaciones y votaciones del Pleno y de los restantes órganos colegiados, para una correcta labor de control y fiscalización o para el ejercicio de las responsabilidades de gestión que, en su caso, ostente el concejal quien, en fin, debe responder civil y penalmente por los actos y omisiones realizados en el ejercicio de su cargo (artículo 78 LRBRL). Por eso la jurisprudencia de esta Sala ha examinado siempre con rigor los supuestos de limitación o restricción de este derecho”.*

Asimismo, los artículos 14, 15 y 16 del [Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales](#) (en adelante, ROF), aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, constituyen el desarrollo reglamentario del ejercicio del derecho contemplado en el artículo anteriormente citado.

La normativa de transparencia ([Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno](#) (en adelante, LTAIBG) y la [Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía](#) (en adelante, LTPA)) resulta de aplicación supletoria a las solicitudes de información presentadas por miembros de



las corporaciones locales (Sentencia del Tribunal Supremo 312/2022, de 10 de marzo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera).

Esto es, las solicitudes de información presentadas por miembros de entidades locales en el ejercicio de su cargo deben tramitarse y resolverse acorde a la LRBRL, ROF y ordenanzas municipales que pudieran haberse aprobado; y supletoriamente, por la normativa de transparencia.

Igualmente, la resolución de las solicitudes de información y de las reclamaciones presentadas deben aplicar la normativa de protección de datos, recogida principalmente en el Reglamento General de Protección de Datos (en adelante, RGPD) y en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (en adelante, LOPDPDD).

## 1.2. Objeto del derecho.

El objeto del derecho reconocido en el artículo 77 LRBRL ha sido delimitado por la jurisprudencia (“...cuantos antecedentes, datos o informaciones que obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función”).

Y es que el derecho reconocido abarca únicamente aquella información que obre en poder de la entidad local. El artículo requiere que la información “obre en poder” de la entidad interpelada. En este sentido, la Sentencia 167/2022 del Tribunal Supremo, de 10 de febrero, indica sobre el contenido del derecho:

*“La finalidad del derecho de acceso a la información del concejal es el normal ejercicio de sus funciones con el debido conocimiento de causa, pero sin añadir ningún otro complemento que exceda del fin de estar plenamente informados de todo lo que conste en los diversos servicios municipales, tal y como señala la ya citada STS de 19 de julio de 1989 (RJ 1989, 5650) (recurso de apelación 303/1989) al afirmar que “Indicado el núcleo sustancial del derecho que corresponde a los concejales, en relación con el tema que nos ocupa observamos que el mismo supone una facultad de acceder a la documentación e información existente, de forma que su actividad en el Ayuntamiento pueda desarrollarse con el debido conocimiento de causa, pero sin añadir ningún otro complemento que exceda del fin de poder estar plenamente informado de todo lo que conste en los diversos servicio municipales”*

Más específicamente, el Tribunal Supremo indicaba en la Sentencia de 5 de noviembre de 1999 que:

*“En este sentido los artículos 77 de la Ley 7/1985 y 14.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, que son los preceptos aplicables al caso, autorizan a los Concejales a obtener del Alcalde cuantos antecedentes, datos o informaciones «obren en poder de los servicios de la Corporación» y resulten precisos para el desarrollo de su función. Los recurrentes entienden que lo que pidieron fueron unos datos concretos, pero no es así. Examinando su solicitud se advierte que piden del Alcalde un informe por escrito emitido por el señor Interventor sobre determinados datos tributarios. No solicitan los documentos en que tales datos constan, sino un informe sobre ellos, informe que naturalmente no se encontraba en poder de los servicios de la Corporación. La solicitud no se formuló en la forma debida, de modo que pudiese incluirse en el ámbito del artículo 77 de la Ley 7/1985, por lo que debemos confirmar el*



*criterio desestimatorio del recurso que se expone en la sentencia de instancia, basándose en este mismo argumento. La sentencia no ha incurrido en error de derecho al interpretar el sentido de la petición hecha valer, sino que es dicha petición la que no se adapta a los términos de la ley, por lo que su denegación no vulnera el derecho a la información que para el ejercicio de funciones públicas establecen los apartados 1 y 2 del artículo 23 de la Constitución, íntimamente ligados al respecto”*

Y aún más detalladamente, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 1143/2002, de 22 de octubre, indicaba que:

*“El derecho al acceso de la información existente en las dependencias administrativas no es equiparable al derecho a la obtención de nuevos informes sobre determinados asuntos. La STS de 5-11-99 ( RJ 2000, 2012) indica que los datos o informes que regulan los preceptos últimamente mencionados son los existentes, esto es, los que se hallan en poder de los servicios municipales, mientras que, en el caso examinado por el Tribunal Supremo, lo que habían pedido los concejales recurrentes «no es un informe obrante en las oficinas municipales, sino que se emita un informe, a lo que no se extienden las normas mencionadas que regulan el derecho de información”*

Esta interpretación del precepto es similar a la que este Consejo viene realizando del artículo 2 a) LTPA , si bien debe tenerse en cuenta que el amplio concepto de información pública incluye tanto documentos como contenidos que obren en poder del sujeto obligado.

El Consejo se ha pronunciado en diversas resoluciones sobre el objeto del derecho reconocido en el artículo 77 LRBRL. Así, en la [Resolución 380/2023](#), se defiende una interpretación amplia de este precepto en aras del respecto al contenido esencial del derecho fundamental:

*“Y es que la redacción del citado artículo 77, que incluye “cuantos antecedentes, datos o informaciones” ratifica esta interpretación extensiva de lo que puede ser objeto de solicitud por parte de los concejales, sin perjuicio de las limitaciones descritas por la jurisprudencia del Tribunal Supremo (Sentencia 167/2022 del Tribunal Supremo, de 10 de febrero).*

*Otra interpretación que redujera injustificadamente el objeto de las solicitudes de información podría afectar al contenido esencial del derecho fundamental que ejercen los concejales, derecho fundamental de participación política reconocido en el artículo 23 CE. (...)”*

Por el contrario, en la [Resolución 921/2024](#) sosteníamos que solicitar que se haga constar en un expediente la inexistencia de un documento y los motivos no tiene la consideración de información a los efectos del artículo 77 LRBRL.

Debemos en todo caso aclarar que el hecho de que lo solicitado no tenga encaje en el artículo 77 LRBRL o bien sea inexistente no exime a la entidad local de responder expresamente la petición en el sentido que proceda. Esto es, la entidad debe en todo caso responder en el plazo establecido informando de que lo solicitado no tiene encaje en el citado artículo o de su inexistencia.

### **1.3. Requisitos, condiciones y garantías para el ejercicio del derecho.**

#### **1.3.1. Requisitos.**



La redacción del artículo 77 LRBRL establece dos requisitos para el ejercicio del derecho:

- a) Que tenga como objeto “*cuantos antecedentes, datos o informaciones que obren en poder de los servicios de la Corporación*”.
- b) Que lo solicitado resulte “*precisos para el desarrollo de su función*”.

Respecto a este último requisito, debe tenerse presente lo sostenido por el Tribunal Supremo en sus dos sentencias de 26 de junio de 1998 (núms. 4287/1998 y 8641/1998) y, fundamentalmente, en la de 27 de noviembre de 2000 (núm. 8634/2000), parte de cuyo contenido se reproduce a continuación:

*“...la legislación vigente no exige que los concejales solicitantes de una información tengan que explicitar o fundamentar la finalidad de sus peticiones. La razón de la solicitud de una información se debe entender implícita en el ejercicio de sus funciones por parte de los Concejales, a quienes corresponde el control y fiscalización de los órganos de gobierno de la corporación (art. 22.2.a. de la Ley 7/1985), lo que implica que éstos no tengan por qué dar una razón formal de todas sus actividades de control, más aún cuando no es infrecuente que pueda convenirles ‘no decir’ para qué quieren la información, a fin de no desvelar sus estrategias de actuación política. En suma, la petición de unos documentos concretos y determinados (en el caso de autos el expediente de licencia de obras 102/95), referentes a unas actuaciones del ayuntamiento del que la solicitante forma parte como Concejales, ha de reputarse precisa para el desarrollo de su función (arts. 77 de la Ley 7/1985 y 14.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento) y la negativa (sin otro fundamento que el unilateral criterio del Alcalde de considerar innecesaria la documentación solicitada para el desarrollo de las funciones de la Concejal interesada) infringe el derecho fundamental establecido en el art. 23.1 de la Constitución...”*

En virtud de lo expresado, correspondería al órgano municipal resolutorio de la petición justificar razonablemente que la finalidad perseguida es otra diferente de la de control o fiscalización de los órganos de gobierno de la corporación y, por tanto, determinante de un posible abuso.

### **1.3.2. Condiciones.**

Por otra parte, el artículo 14 ROF establece un requisito adicional, como es contar con la autorización para el acceso de la persona titular de la Alcaldía o Presidencia o persona en quien la haya delegado. Esto es, el acceso a la información, salvo en los supuestos que se indican posteriormente, debe estar autorizada previamente en estos supuestos.

La autorización o denegación del acceso deberá concederse en el plazo máximo de cinco días naturales a contar desde la solicitud. La denegación habrá de hacerse por resolución o acuerdo motivado.

Debemos aclarar que el plazo de cinco días es para responder sobre la autorización o no al acceso a la información. La respuesta no tiene que incluir necesariamente la información solicitada, sino que basta con autorizar o denegar motivadamente el acceso, y diferir, en un tiempo prudencial, la materialización del acceso en atención a las necesidades y características de cada entidad. Si la entidad considera que debe modificar la forma de acceso (presencial, electrónica, en papel), deberá motivarlo en la autorización del acceso.



La falta de respuesta en el plazo establecido (cinco días naturales) supondrá la estimación de la solicitud por silencio administrativo. Esto implica, tal y como venimos reiterando en numerosas resoluciones, que la reclamación interpuesta ante este Consejo se limitará a confirmar la estimación, quedando obligada la entidad a facilitarla ([Resolución 711/2023](#), por todas). La anulación del acto administrativo presunto se deberá tramitar por la propia entidad según los procedimientos y reglas establecidas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (en adelante LPAC) (revisión de oficio y declaración de lesividad, principalmente). De ahí que debamos hacer especial hincapié en la necesidad de responder en plazo a las solicitudes presentadas.

En todo caso, el artículo 15 ROF exceptúa del requisito de la autorización previa en tres supuestos:

- a) Cuando se trate del acceso de los miembros de la Corporación que ostenten delegaciones o responsabilidades de gestión, a la información propia de las mismas.
- b) Cuando se trate del acceso de cualquier miembro de la Corporación, a la información y documentación correspondiente a los asuntos que hayan de ser tratados por los órganos colegiados de que formen parte, así como a las resoluciones o acuerdos adoptados por cualquier órgano municipal.
- c) Cuando se trate del acceso de los miembros de la Corporación a la información o documentación de la entidad local que sean de libre acceso para los ciudadanos.

En estos casos, los servicios administrativos locales deberán facilitar directamente dicha información sin necesidad de autorización previa.

### **1.3.3. Garantías.**

El artículo 16.3 ROF establece que *“Los miembros de la Corporación tienen el deber de guardar reserva en relación con las informaciones que se les faciliten para hacer posible el desarrollo de su función, singularmente de las que han de servir de antecedente para decisiones que aún se encuentren pendientes de adopción, así como para evitar la reproducción de la documentación que pueda serles facilitada, en original o copia, para su estudio”*.

Este deber de confidencialidad se deriva igualmente del artículo 5.1. b) RGPD que establece que los datos personales serán *“recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, y no serán tratados ulteriormente de manera incompatible con dichos fines; ... («limitación de la finalidad»)*

Como señala la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León 397/2022 de 25 marzo, con cita a su vez de la Sentencia del Tribunal de Justicia de Castilla y León, de 3 de junio de 2011, en relación al derecho de información de los concejales:

*“El hecho de que por esta vía llegue a conocimiento de los concejales documentos o datos que puedan afectar a la intimidad de las personas o a su imagen, que pueda afectar a su seguridad, o relativas a materias clasificadas o relativas a materias amparadas por secreto urbanístico, lo que supone e implica para el concejal es que tan solo podrá utilizar tales noticias o información para el desarrollo de su función pero no para otras finalidades, como así lo viene reconociendo con reiteración la Jurisprudencia del T.S. En todo caso cuando se está permitiendo a los miembros de las Corporaciones locales tener conocimiento de esta información (...) no*



*significa (...) que se esté publicando dicha información, ya que de publicidad se habla cuando esta información se traslada al público, y los concejales o miembros de las corporaciones locales no son "público" en relación con el Ayuntamiento por el cual han sido elegidos."*

## **2. Aplicación supletoria de la normativa de transparencia.**

### **2.1. La supletoriedad de la normativa de transparencia.**

Como hemos indicado anteriormente, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha determinado que las solicitudes de información presentadas por miembros de las entidades locales deben regirse por la normativa específica local; y supletoriamente, por la normativa de transparencia.

La regulación del régimen de acceso en la normativa local no es completa, por lo que debe acudir a lo previsto en la LTAIBG y la LTPA.

Sin embargo, esta supletoriedad no puede suponer, *per se*, la aplicación de aquellos aspectos contenidos en la LTAIBG y LTPA que no estén previstos en la normativa de régimen local. No podemos obviar que el derecho de información de los miembros electos locales es un derecho fundamental, por lo que cualquier limitación u obstáculo podría afectar a su contenido esencial. Así lo expresa el Tribunal Constitucional en su [Sentencia 32/1985](#), de 6 de marzo, en relación con las limitaciones legales de las facultades reconocidas en el artículo 23 CE:

*"El artículo 23.2 de la CE consagra el derecho de todos los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicas, con los requisitos que señalen las leyes. Como ya hemos declarado en anteriores ocasiones (Sentencia de 20 de febrero de 1984), el derecho a acceder a los cargos y funciones públicas implica también necesariamente, el de mantenerse en ellos y desempeñarlos de acuerdo con lo previsto en la Ley, que, como es evidente, no podrá regular el ejercicio de los cargos representativos en términos tales que se vacíe de contenido la función que han de desempeñar, o se la estorbe o dificulte mediante obstáculos artificiales, o se coloque a ciertos representantes en condiciones inferiores a otros, pues si es necesario que el órgano representativo decida siempre en el sentido querido por la mayoría, no lo es menos que se ha de asignar a todos los votos igual valor y se ha de colocar a todos los votantes en iguales condiciones de acceso al conocimiento de los asuntos y de participación en los distintos estadios del proceso de decisión. Y naturalmente si estos límites condicionan la actuación del legislador, con igual fuerza, cuando menos, han de condicionar la actuación de los propios órganos representativos al adoptar éstos las medidas de estructuración interna que su autonomía les permite."*

Esta limitación impide pues una aplicación supletoria "en bloque" de la LTAIBG y LTPA. Habrá que analizar cada supuesto en cuestión para encontrar una solución.

Este Consejo ya se ha enfrentado a diversos supuestos en los que se enjuiciaba la posible aplicación supletoria de la normativa de transparencia. Supuestos que se han resuelto individualmente teniendo en cuenta la anterior previsión: la aplicación supletoria de la normativa de transparencia no puede suponer un entorpecimiento u obstáculo añadido al ejercicio derecho fundamental de los electos locales.

Entre estos supuestos, destacamos los siguientes:





a) Aplicación del artículo 19.1. LTAIBG (*“Si la solicitud se refiere a información que no obre en poder del sujeto al que se dirige, éste la remitirá al competente, si lo conociera, e informará de esta circunstancia al solicitante”*). La [Resolución 368/2023](#) declara de aplicación este artículo a las solicitudes presentadas por electos locales.

b) Aplicación del artículo 19.3. LTAIBG (*“Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. (...)”*). Las [Resoluciones 14/2023](#) y [376/2023](#) declaran que ese artículo no resulta de aplicación a las solicitudes presentadas por electos locales, sin perjuicio de la necesidad de realizar el trámite en aplicación de la normativa de protección de datos.

c) Aplicación del artículo 34 LTPA (*“Materialización del acceso a la información”*). Posteriormente se analiza esta aplicación.

## **2.2. Solicitudes voluminosas.**

La normativa de régimen local no establece previsión alguna sobre las solicitudes de información muy voluminosas. Sin embargo, sí existe una consolidada línea jurisprudencial sobre esta cuestión que hemos aplicado en la [Resolución 50/2023](#):

*“3. Y en segundo lugar, y dado el volumen de información del que se solicita el acceso, este Consejo debe aclarar que si bien es cierto que los concejales gozan del derecho a acceder a cuantos datos, antecedentes e informes obren en poder de los servicios de su corporación, cuando ese derecho de acceso se ejerce de forma que, por el volumen de lo solicitado o por la forma de acceso requerida, provoca un grave quebranto del normal funcionamiento del Ayuntamiento por el alto número de expedientes solicitados y por el escaso personal de que disponen pequeños Ayuntamientos, la materialización del acceso a la información de forma escalonada no es arbitraria o irrazonable, ni es incompatible con el derecho a obtener la información que se había solicitado, ni «gravemente» limitativa de tal derecho, como sostiene la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª) de 18 mayo 1998, por lo que con ello no se entiende producida ninguna vulneración del derecho fundamental invocado, de acuerdo también con criterios que resultan de las Sentencias de 19 octubre y 25 noviembre 1997 (RJ 1997\8147yRJ 1997\8445).*

## **2.3. La formalización del acceso.**

### **2.3.1. Normativa de aplicación.**

El artículo 16.1 ROF regula la reglas sobre la forma de acceso a la información solicitada:

*a) La consulta general de cualquier expediente o antecedentes documentales podrá realizarse, bien en el archivo general o en la dependencia donde se encuentre, bien mediante la entrega de los mismos o de copia al miembro de la Corporación interesado para que pueda examinarlos en el despacho o salas reservadas a los miembros de la Corporación. El libramiento de copias se limitará a los casos citados de acceso libre de los Concejales a la información y a los casos en que ello sea expresamente autorizado por el Presidente de la Comisión de Gobierno.*

*b) En ningún caso los expedientes, libros o documentación podrán salir de la Casa Consistorial o Palacio Provincial, o de las correspondientes dependencias y oficinas locales.*



c) La consulta de los libros de actas y los libros de resoluciones del Presidente deberá efectuarse en el archivo o en la Secretaría General.

d) El examen de expedientes sometidos a sesión podrá hacerse únicamente en el lugar en que se encuentren de manifiesto a partir de la convocatoria.

El artículo 16.2 ROF completa la regulación indicando que *“En el supuesto de entrega previsto en el apartado a) del número anterior, y a efectos del oportuno control administrativo, el interesado deberá firmar un acuse de recibo y tendrá la obligación de devolver el expediente o documentación en un término máximo de cuarenta y ocho horas, o antes, en función de las necesidades del trámite del expediente en cuestión”*.

El ROF parece establecer por tanto una regla general de acceso presencial a la documentación. Esta regla general sería posteriormente precisada por una amplia doctrina jurisprudencial sobre el derecho a la obtención de copias de la información a la que se tenía acceso (por todas, la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de marzo de 2006).

Sin embargo, esta regulación debe completarse actualmente con la establecida en la normativa de transparencia, por los motivos que indicábamos en las [Resoluciones 225/2023](#) y [378/2023](#):

*“5. Junto a todo este bloque jurisprudencial y normativo hay que añadir un elemento surgido con posterioridad que es la normativa en materia de transparencia, que marca una mayor facilidad y predisposición a la publicidad de la información de la propia entidad local y que regula tal acceso (y la obtención de copias) para el público en general en los artículos 12 y siguientes LTAIBG. Concretamente el artículo 20.4 de dicha ley prevé la posibilidad de obtener copia, a su costa, de los documentos consultados. Hay que señalar que esta ley es la que modificó el mencionado artículo 37 de la derogada Ley 39/1992, de 26 de noviembre, hoy derogado por la LPAC.*

*En cualquier caso esta legislación marca un sustrato común de la publicidad y acceso a la documentación administrativa que, no obstante, sólo será supletoria respecto de la normativa específica de régimen local en este caso.*

*Por tanto, la jurisprudencia que se viene citando debe ser integrada con la nueva ley de transparencia. Y el artículo 15.c del ROF (al que se remite el artículo 16 ROF para otorgar el derecho a la obtención de copias) debe interpretarse en el sentido de que reconoce a un concejal el derecho a obtener copia de toda la información que es accesible al público, que es toda la que obre en poder de la entidad salvo excepciones. Desde ese punto de vista, el artículo 16 ROF, en la forma que debe entenderse conforme a los artículos 15.c ROF y 12 de la LTAIBG, debe entenderse de modo que la obtención de copias deba asumirse como integrante del derecho a la información reconocido al concejal. Esta interpretación sería acorde al amplio reconocimiento del derecho a la información recogida en el artículo 105.c CE y la normativa de transparencia, pues no sería coherente interpretar la normativa de régimen local, en lo que corresponde al derecho de información a los electos locales, de un modo que les resultara más perjudicial que al resto de la ciudadanía.*

*En este mismo sentido, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia TSJ de Castilla y León, Valladolid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) núm. 397/2022, de 25 marzo, ha reconocido que la regula-*



*ción contenida en la LRBRL y ROF con respecto al derecho que asiste a los concejales de una Corporación Local de acceder a la información necesaria para ejercer su función, ha de conjugarse con la LTAIBG, pudiendo concluir que:*

*“a) En ningún caso, los concejales, como representantes de los ciudadanos democráticamente elegidos, pueden entenderse situados en una peor condición para acceder a la información municipal que los propios ciudadanos. Esta regla debe proyectarse sobre cualquier interpretación de las reglas establecidas en la LRBRL o en el ROF.*

*b) Los concejales no han de motivar la solicitud de información, al igual que no tienen por qué hacerlo los ciudadanos, según la LTAIBG. Esta era ya la interpretación mayoritaria de la jurisprudencia (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de junio de 1998 (RJ 1998, 6288) ).*

*c) Sólo pueden rechazarse peticiones abusivas, lo que debe interpretarse en un sentido muy limitado (como apunta por todas la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de mayo de 1997 (RJ 1997, 4286) ). Recuérdese que el art. 18.1.e) LTAIBG sólo permite la inadmisión, mediante resolución motivada, de las solicitudes que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia que se persigue”.*

*La anterior conclusión se ajusta plenamente a la mantenida por la sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Supremo en la sentencia 2870/2015, de 15 de junio, aplicable también a los miembros de las corporaciones locales, en la que se viene a reconocer: “... como consideración de futuro, hay que decir que, tras la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, (...), el derecho de los parlamentarios a la información pública no puede sino verse fortalecido. En efecto, a fin de que estén en condiciones adecuadas para hacer frente a la especial responsabilidad que se les ha confiado al elegirlos, habrán de contar con los medios necesarios para ello, los cuales en punto al acceso a la información y a los documentos públicos no sólo no podrán ser inferiores a los que tiene ya a su disposición cualquier ciudadano en virtud de esas leyes, sino que deben suponer el plus añadido imprescindible”.*

Por ello, este Consejo ha entendido que el artículo 34 LTPA, que regula las formas de acceso a la información, resulta de aplicación a las solicitudes presentadas por electos locales. Esto supone que si la entidad desea modificar la forma de acceso solicitada (por ejemplo, de acceso mediante copia electrónica a acceso presencial), debe motivarlo expresamente en la resolución que conceda el acceso antes del fin del plazo máximo establecido para la resolución de la solicitud (5 días naturales).

### **2.3.2. Resoluciones estimatorias por silencio administrativo y la protección de datos.**

Sin perjuicio de lo indicado anteriormente, el Consejo ha admitido, en determinadas circunstancias, la modificación en la forma de acceso debido a la necesidad de respetar la normativa de protección de datos, aún en el caso de estimaciones por silencio administrativo. Tal y como hemos indicado en varias resoluciones, la normativa de protección de datos resulta de aplicación en todo caso al tratamiento que supone el acceso a la información solicitada. En la Resolución 764/2024 afirmábamos en relación al acceso a documentación con datos personales tras una estimación de la solicitud por silencio administrativo:



*“No obstante lo anterior, también es criterio de este organismo que dicho tratamiento [el acceso a la información] deberá respetar en todo caso los principios de aplicación al tratamiento de datos personales, recogidos en el artículo 5 del RGPD”.*

Incluso en el caso de estimaciones por silencio administrativo, la materialización del acceso deberá respetar el RGPD.

Así, la entidad deberá cambiar la forma de acceso solicitada si esta puede poner en riesgo el derecho a la protección de datos de las personas contenidas en la información a la que se accede. En este sentido, nos hemos pronunciado en la Resolución 892/2024, para el supuesto del acceso al expediente de confección y abono de la nómina municipal mensual:

*“En nuestro supuesto, nos encontramos sin embargo con un acto estimatorio por silencio administrativo en el que se solicitó el acceso electrónico mediante la remisión de la información a un correo electrónico. En anteriores resoluciones en las que se estimó por silencio el acceso a un volumen elevado de información pero no contenía datos personales, este Consejo ha considerado que la estimación por silencio administrativo implica la aceptación de la forma de acceso solicitada; y que por tanto, la entidad estaba obligada a entregarla en esa forma. Sin embargo, en este supuesto, tal y como indicábamos anteriormente, no podemos obviar que, pese a la resolución estimatoria, el acceso a la información supone un tratamiento de datos personales al que le resulta de aplicación la normativa de protección de datos. Por lo tanto, debemos verificar que la forma de acceso solicitada respeta los principios establecidos en el RGPD.*

*El ROF parece establecer el acceso presencial como forma de acceso de los concejales y concejalas. Si bien hemos indicado en otras resoluciones que esta previsión no suprime el derecho a la obtención de copias, lo cierto es que la remisión electrónica del importante volumen de información solicitada con datos personales que exceden de la mera identificación podría suponer un riesgo añadido para el derecho fundamental a la protección de datos.*

*Pese a la previsión del ROF sobre el acceso, este Consejo ya ha indicado en otras resoluciones (Resolución 378/2023, entre otras) que no resulta congruente con la LTAIBG y con el resto de normativa citada, que representantes públicos, en el ejercicio de un derecho reconocido en el artículo 23 CE, se encuentren en una posición de inferioridad con respecto a cualquier ciudadano, que puede acceder a los expedientes solicitados de conformidad con la LTAIBG (esto es, de forma preferentemente electrónica). Por ello entendemos que la previsión del ROF podría entenderse superada por la legislación estatal y autonómica de transparencia, pero siempre y cuando el derecho no se ejerza de forma abusiva, pidiendo copia electrónica de series documentales no justificadas para el cumplimiento de sus fines, y perturbando el normal funcionamiento de los servicios administrativos de la Corporación Local en razón de los medios de que esta disponga. En tales casos, recaería sobre el Ayuntamiento la carga de justificar y motivar la necesidad del cambio en la forma de acceso.*

*En este razonamiento, debemos tener en cuenta que el acceso debe contar con la seguridad necesaria y con estricta protección de la normativa sobre protección de datos. Y es que el Considerando 39 del RGPD establece: “Los datos personales solo deben tratarse si la finalidad del tratamiento no pudiera lograrse razonablemente por otros medios”. Y el hecho de que el acceso electrónico pondría en riesgo el cumplimiento de los principios recogidos en el artículo 6 del RGPD: de minimización, de limitación de finalidad,*



*y de integridad y confidencialidad. Este último principio requiere que los datos sean tratados de tal manera que se garantice una seguridad adecuada, incluida la protección contra su pérdida, destrucción o daño accidental, mediante la aplicación de medidas técnicas u organizativas apropiadas.*

*El riesgo indicado podría limitarse si el acceso a la información se realizara presencialmente, lo que permitiría cumplir con la finalidad legítima del ejercicio de funciones de las personas que sean miembros de una corporación local, a la vez que salvaguardar los derechos y libertades de la persona cuyos datos están recogidos en la información solicitada. Este Consejo entiende que el volumen de la información solicitada y la naturaleza de los datos personales que contiene exigen que la forma de acceso deba producirse del modo que ponga en menor riesgo posibles accesos posteriores a la información pero que a su vez permita el cumplimiento de la legítima finalidad de los miembros electos en el ejercicio de sus funciones.*

*Y entendemos que se cumplen estos requisitos mediante el acceso presencial a la información en la fecha y hora que la entidad determine en el menor plazo posible desde que se notifique esta Resolución. Este acceso presencial no impide el derecho a la obtención de copias (físicas o electrónicas) en un número razonable y que no entorpezca el funcionamiento ordinario de los servicios.*

*El acceso electrónico puede utilizarse para supuestos en los que el volumen de información o la naturaleza de la información supongan un riesgo reducido para el derecho a la protección de datos que no supere el legítimo interés de los miembros electos; o bien cuando el acceso presencial resulte imposible o muy dificultoso a la vista de las circunstancias concretas y debidamente justificadas de cada caso concreto. Por el contrario, el acceso presencial no deberá utilizarse en aquellos supuestos en los que las circunstancias del caso impidan o entorpezcan innecesariamente el ejercicio del derecho fundamental del artículo 23 CE, como en los casos de imposibilidad justificada de asistencia”*

Y en la Resolución 815/2024 analizábamos el uso de correos electrónicos no corporativos para el envío de una documentación muy voluminosa y que contenía datos personales:

*“6. El riesgo indicando en el párrafo anterior ha sido puesto de manifiesto en parte por la entidad reclamada al informar de la solicitud de envío de la documentación a una cuenta de correo gestionada por una entidad privada. El envío por esa vía de la documentación con datos personales no sería compatible con el principio de integridad y confidencialidad establecido en el artículo 5.1.f) RGPD. Este principio exige, como hemos indicado anteriormente, que los datos personales sean tratados de manera que se garantice una seguridad adecuada, incluida la protección contra el tratamiento no autorizado o ilícito y contra su pérdida, destrucción o daño accidental.*

*Las cuentas de correo no corporativas, dado que no están bajo control directo de la organización, no garantizan que se apliquen las medidas técnicas y organizativas necesarias para proteger adecuadamente los datos personales. Esto incrementa el riesgo de accesos no autorizados y filtraciones en la propia transmisión de la información, lo cual supondría una brecha de seguridad de los datos personales.*

*Sería por tanto necesario poner la documentación a disposición de la persona reclamante mediante vías electrónicas seguras que cumplan con los requisitos establecidos en el RGPD de confidencialidad e integridad de los datos personales”.*



### **3. Acceso a información con datos personales.**

Cuando la información solicitada en el ejercicio del derecho de acceso a la información por parte de personas que sean miembros de una corporación municipal contiene datos personales, igualmente resulta de aplicación el marco normativo de protección de datos. En concreto, es de aplicación al tratamiento de datos personales inherente al ejercicio del derecho de acceso a la información y del que habrá de analizarse su naturaleza y licitud y prestar especial atención a la ponderación de los derechos fundamentales que concurren, a la aplicación del principio de minimización y las cautelas y medidas que deberán aplicarse.

#### **3.1. La comunicación de datos personales a los miembros de la corporación.**

De conformidad con el artículo 4.1) del RGPD, se entiende por datos personales:

*“toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un número, un número de identificación, datos de localización, un identificador online o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona”.*

Asimismo el artículo 4.2) del RGPD considera “tratamiento” a:

*“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, o interconexión, limitación, supresión o destrucción”.*

Por consiguiente, cualquier comunicación de información que contenga datos referentes a una persona física identificada o identificable, efectuada a un miembro de una corporación municipal, en el ejercicio de su derecho a obtener cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de dicha corporación que resulten precisos para el desarrollo de su función, constituye un tratamiento de datos personales sujeto a la normativa de protección de datos.

#### **3.2. Licitud del tratamiento.**

Entre los principios relativos al tratamiento se encuentra el de la licitud, al que se refiere el artículo 5.1 a) del RGPD, cuando enuncia que los datos personales serán tratados de manera lícita, leal y transparente en relación con el interesado.

Por su parte, el artículo 6.1 del RGPD supedita la licitud de un tratamiento al cumplimiento de al menos una de las condiciones reseñadas en dicho artículo, entre las que se encuentra la recogida en el apartado c) que hace referencia a que:

*“el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento”.*



En relación con dicha disposición del RGPD, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 8.1 LOPDGDD:

*“El tratamiento de datos personales solo podrá considerarse fundado en el cumplimiento de una obligación legal exigible al responsable, en los términos previstos en el artículo 6.1.c) del Reglamento (UE) 2016/679, cuando así lo prevea una norma de Derecho de la Unión Europea o una norma con rango de ley, que podrá determinar las condiciones generales del tratamiento y los tipos de datos objeto del mismo así como las cesiones que procedan como consecuencia del cumplimiento de la obligación legal. Dicha norma podrá igualmente imponer condiciones especiales al tratamiento, tales como la adopción de medidas adicionales de seguridad u otras establecidas en el capítulo IV del Reglamento (UE) 2016/679.”*

Como ya se indicó, el artículo 77 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 que obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función.”*

Por tanto, partiendo del reconocimiento de esta facultad a las personas que sean miembros de una corporación municipal, la legitimidad de la comunicación de datos personales a las mismas por los órganos o servicios municipales, se basa en la existencia de la obligación legal a la que alude el artículo 6.1.c) del RGPD, concretada en el artículo 77 LRBRL, y consistente en el derecho a obtener de aquellos cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en su poder y resulten precisos para el desarrollo de las funciones de gestión de su responsabilidad.

### **3.3. Ponderación y aplicación del principio de minimización.**

Conviene reiterar que el derecho de las personas que sean miembros de una corporación local de acceder a la información que obre en poder de los servicios de dicha corporación, forma parte del derecho fundamental de participación política reconocido en el artículo 23 CE. Sin embargo, este derecho dista de ser absoluto, como no lo es ningún derecho fundamental ([Sentencia del Tribunal Constitucional 24/2015](#), de 16 de febrero, entre otras) y no fundamenta cualesquiera pretensiones que se hicieran valer en su virtud. La facultad para solicitar información y documentación en este ámbito no debe prevalecer en todo caso frente a derechos de terceros o a los intereses generales.

Por su parte, el derecho a la protección de datos personales es también, como señala el preámbulo de la LOPDGDD, un derecho fundamental protegido por el artículo 18.4 CE, que ha sido perfilado en diversas sentencias del Tribunal Constitucional (por todas, la núm. [292/2000](#), de 30 de noviembre) y que tampoco es absoluto.

Por tanto, si los referidos derechos entran en conflicto es necesario que el responsable de la información realice una ponderación para decidir cuál debe prevalecer y en qué medida, tomando en consideración las circunstancias que concurren en el caso particular, teniendo en cuenta la finalidad pretendida, si esta información es necesaria para alcanzar dicha finalidad, si la misma requiere especial protección, así como las posibles personas afectadas.



Asimismo, sin perjuicio de la presupuesta legitimidad del tratamiento, éste habrá de cumplir con los demás principios y obligaciones establecidas en el marco vigente en materia de protección de datos conformado por el RGPD y por la LOPDGDD, debiendo respetarse en todo caso los principios recogidos en el artículo 5 del RGPD.

En particular, se deberá cumplir el principio de minimización de datos, establecido en el artículo 5.1.c) RGPD, que exige que los datos personales sean *“adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados”*.

En ese sentido se pronuncia igualmente con claridad el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, al manifestar que este requisito de la necesidad no se cumple cuando la finalidad perseguida puede alcanzarse razonablemente de manera tan eficaz por otros medios menos atentatorios respecto de los derechos fundamentales de los interesados, en particular respecto de los derechos al respeto de la vida privada y de protección de los datos personales, garantizados por los artículos 7 y 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, puesto que las excepciones y restricciones al principio de protección de dichos datos deben establecerse sin sobrepasar los límites de lo estrictamente necesario (véanse al respecto los apartados 46 y 47 la sentencia del referido Tribunal de 11 de diciembre de 2019, Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA, C-708/18, EU:C:2019:1064).

La aplicación del principio de minimización de datos justifica el tratamiento consistente en la comunicación de aquella información que contenga únicamente los datos personales imprescindibles para el desarrollo de las funciones que correspondan (finalidad determinada en el art. 77 LRBRL). Por contra, una comunicación de datos sistemática, indiscriminada y sin verificación previa de su necesidad en relación con dicha finalidad legítima no sería compatible con el referido principio de minimización.

### **3.4. Supuestos específicos de acceso a información con datos personales.**

#### **3.4.1. Acceso a la información con datos personales por personas asesoras.**

Como ya se indicó, el derecho de acceso a la información municipal previsto en la normativa legal reguladora del régimen local se otorga en exclusiva a los miembros de una corporación local.

Desde la perspectiva de la normativa de protección de datos, cuando un miembro de una corporación local tiene acceso a datos personales se convierte en responsable del tratamiento de acuerdo con la definición establecida en el artículo 4.7 del RGPD: *“la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio u otro organismo que, solo o junto con otros, determine los fines y medios del tratamiento.”*

Por consiguiente, el acceso efectivo a los datos personales por parte de una persona asesora de esta podría realizarse únicamente en el caso de que quedase debidamente justificado, ante el ayuntamiento en cuestión, tanto la necesidad de dicho acceso como que la persona asesora tuviese la condición de *“persona que actúe bajo la autoridad del responsable”* (artículo 29 RGPD), o fuese encargado del tratamiento, de acuerdo con la definición del artículo 4.8 RGPD: *“la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio u otro organismo que trate datos personales por cuenta del responsable del tratamiento”*.





Así pues, si la persona asesora actuase directamente bajo la autoridad del responsable, también deberá quedar acreditado que actúa conforme a las instrucciones de este, que sus actividades están supervisadas y controladas por el responsable, así como que en cualquier fase del tratamiento estará sujeta al deber de confidencialidad al que se refiere el artículo 5.1.f) RGPD, manteniéndose dicho deber aun cuando hubiese finalizado su relación con el responsable.

De manera similar, en el caso de que la persona asesora actuase como encargado, el tratamiento de datos personales por parte de éste se regirá por un contrato u otro acto jurídico que vincule al encargado con el responsable del tratamiento, en el que se establezca el objeto, la duración, la naturaleza y la finalidad del mismo, el tipo de datos personales y categorías de interesados, así como las obligaciones y derechos del responsable, de conformidad con el artículo 28.3 RGPD. En particular, tratará los datos personales únicamente siguiendo instrucciones documentadas del responsable y estará sujeto a la obligación de confidencialidad con respecto a los datos personales a los que tenga acceso. Igualmente, según lo previsto en el artículo 28.1 RGPD, el responsable deberá acreditar que la persona asesora que actúa como encargado, ofrece garantías suficientes para aplicar medidas técnicas y organizativas apropiadas, de manera que el tratamiento sea conforme con los requisitos del Reglamento y garantice la protección de los derechos de las personas interesadas.

### **3.4.2. Sobre la entrega de copia de la información requerida.**

Tal y como hemos indicado anteriormente, la normativa de protección de datos resulta de aplicación al modo en el que se formaliza el acceso.

Sin obviar lo dispuesto en el artículo 16.1 a) del ROF sobre las normas que regirán para la consulta y examen concreto de los expedientes, libros y documentación en general, que limita el libramiento de copias a *“los casos citados de acceso libre de los Concejales a la información y a los casos en que ello sea expresamente autorizado por el Presidente de la Comisión de Gobierno”*, desde la perspectiva de protección de datos, la obtención de copia de información que contenga datos personales resulta un tratamiento de los mismos y, por tanto, sujeto a los principios y obligaciones de este, debiéndose aplicar en cada caso particular de forma apropiada.

En concreto, como establece el considerando 39 del RGPD: *“Los datos personales solo deben tratarse si la finalidad del tratamiento no pudiera lograrse razonablemente por otros medios.”*, por lo que si la finalidad legítima del ejercicio de funciones de las personas que sean miembros de una corporación local pudiera alcanzarse sin recurrir al suministro de una copia (por ejemplo, procediendo a un visionado de grabaciones sin necesidad de hacerse con la copia del archivo audiovisual), no sería adecuado proporcionarla al suponer un mayor riesgo para los derechos y libertades de la persona cuyos datos (su imagen y su voz en el supuesto ejemplificado) están recogidos en las mismas.

En este mismo sentido, el principio de integridad y confidencialidad establece que los datos serán tratados de tal manera que se garantice una seguridad adecuada de los datos personales, incluida la protección contra el tratamiento no autorizado o ilícito y contra su pérdida, destrucción o daño accidental, mediante la aplicación de medidas técnicas u organizativas apropiadas (artículo 5.1. f) RGPD).



Las Resoluciones 892/2024 (antes citada) y 986/2024, entre otras, abordan el acceso al expediente de confección y pago de las nóminas de los empleados municipales, desde el punto de vista de la materialización del acceso, incluso en casos de estimación de las solicitudes por silencio administrativo:

*“El acceso electrónico puede utilizarse para supuestos en los que el volumen de información o la naturaleza de la información supongan un riesgo reducido para el derecho a la protección de datos que no supere el legítimo interés de los miembros electos; o bien cuando el acceso presencial resulte imposible o muy difícil a la vista de las circunstancias concretas y debidamente justificadas de cada caso concreto. Por el contrario, el acceso presencia no deberá utilizarse en aquellos supuestos en los que las circunstancias del caso impidan o entorpezcan innecesariamente el ejercicio del derecho fundamental del artículo 23 CE, como en los casos de imposibilidad justificada de asistencia”*

Todo ello, sin perjuicio asimismo de la aplicación de normativa vigente en materia de transparencia pública, -que resulta a su vez de aplicación supletoria al artículo 77 LRBRL y a los artículos 14 a 16 ROF-, según la cual, el cambio en la modalidad de entrega de la información deberá ser motivado (artículo 7.c) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía).

### **3.4.3. Acceso a información sobre empleados públicos, procesos selectivos y contratos laborales.**

El Consejo se ha pronunciado en varias ocasiones sobre el acceso a información por electos locales de empleados públicos, procesos selectivos y contratos laborales, en las que ha determinado que, como regla general, debe primar el acceso a la información. En la Resolución 521/2024 indicábamos sobre el acceso a la identidad de los componentes de una relación de puestos de trabajo:

*“3. En todo caso, debe recordarse que el acceso a la información solicitada supone el acceso a datos de carácter personal de los empleados que ocupan los puestos de la relación de puestos de trabajo.*

*Este hecho debe tenerse en cuenta ya que el acceso supondría un tratamiento de datos personales, por lo que, pese a la estimación de la solicitud, le resultaría de aplicación el Reglamento General de Protección de Datos (en adelante RGPD). El artículo 6 RGPD regula la licitud de los tratamientos, e incluye en su apartado c) como motivo de licitud del tratamiento que sea “necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento”. Obligación legal que encontramos en el artículo 77 LRBRL, en el sentido de que la entidad deberá facilitar la información para satisfacer el derecho de los concejales a obtener “cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función”.*

*Y en este caso, concurren los dos requisitos exigidos por el citado artículo 77, ya que lo solicitado es información que obra en poder del Ayuntamiento; y también es necesario para el ejercicio de las funciones de control y supervisión de la entidad por los electos locales. Como ya indicamos anteriormente, los recursos humanos son una de las áreas de especial interés para la transparencia y para la consecución de las funciones de control atribuidas a los concejales.*

*Por otra parte, el artículo 5 c) RGPD exige que los datos sean adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados (principio de minimización). Y en este caso, consideramos que la identidad de las personas que ocupan los puestos de trabajo es un dato relevante para el ejercicio de las*



*funciones de supervisión de los concejales. En primer lugar, porque se trata un dato meramente identificativo relacionado con el desempeño de las funciones públicas atribuidas a la entidad. En segundo lugar, porque se trata de una información que permite el seguimiento y valoración de procesos selectivos y esencial para la comprobación de la corrección de los procedimientos de cobertura de los puestos. Y en tercer lugar porque no podemos obviar que los concejales al solicitar información ejercen un derecho fundamental amparado por el artículo 23 CE, lo que les coloca en una posición preferente dada la relevancia de las funciones que desarrollan. Así se manifestaba ya en la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de julio de 1989:*

*(...)*

*Esta interpretación se confirma a la vista de la Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1985, de 6 de marzo, en relación con las limitaciones legales de las facultades reconocidas en el artículo 23 CE:*

*(...)*

*Este Consejo no desconoce que el derecho a la protección de datos también tiene carácter de fundamental, pero considera que en la necesaria ponderación de derechos debe primar el acceso a la información por los motivos indicados anteriormente, ya que se trata de una afección mínima al derecho a la protección de datos de las personas afectadas que permite garantizar el derecho a la participación política de los concejales solicitantes. Privar a los concejales del derecho a conocer la identidad de las personas que ocupan empleos públicos podría suponer un obstáculo artificial que dificulte sus funciones, sin que pueda entenderse justificado por la protección de un derecho que se vería afectado con menor intensidad que el de participación política”*

Una interpretación similar utilizábamos en las Resoluciones 532/2024 y [663/2024](#) (acceso a contratos laborales); y en la Resolución 559/2024 (integrantes de bolsas de empleo). En todas ellas, se concede el acceso previa supresión de los datos personales que no sean adecuados, pertinentes y necesarios para la finalidad del control político de la corporación.

Y en la Resolución 750/2024 sobre el acceso a documentación de expedientes abiertos tras las actuaciones de la Inspección de Trabajo:

*“Igualmente, la aplicación del principio de minimización de datos implica hacer, en cada caso concreto, un ejercicio de ponderación para evaluar las implicaciones que puede tener el ejercicio del derecho de acceso a información de los concejales para los derechos de las personas afectadas, entre ellos, el derecho a la protección de los datos personales (artículo 18.4 de la CE), ponderando, entre otras cuestiones, las circunstancias del caso concreto, los datos personales que se contienen en la documentación solicitada, los términos y la concreción con los que se formula la petición o los posibles sujetos afectados.*

*Y deberá tenerse una especial cautela en aquellos supuestos en los que la información a la que se accediese contuviese datos personales de categoría especial indicados en el artículo 9.1 del RGPD, o datos personales relativos a condenas e infracciones penales (artículo 10 del RGPD). En tales casos, debería valorarse la posibilidad de facilitar la información de forma anonimizada, es decir, sin hacer referencia a datos personales, siempre y cuando con ello no se desvirtúe la legítima finalidad prevista en la LRBRL y el ROF.*



*Igualmente, debe tenerse presente el límite de uso de los mismos recogido en el artículo 5.1. b) del RGPD que establece que estos serán “recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, y no serán tratados ulteriormente de manera incompatible con dichos fines; ... («limitación de la finalidad»)". Ello supone que la utilización de datos personales que obren en la información recibida por las personas que sean miembros de una corporación local deberá limitarse al ejercicio de sus funciones legalmente previstas, sin que sea posible una difusión posterior de aquellos que no esté igualmente amparada por el cumplimiento de alguna de las condiciones establecidas en el art. 6.1 del RGPD, legitimadoras de un tratamiento.*

*De esta forma, cualquier otro tratamiento que pudiera realizarse a partir del conocimiento de datos personales de los interesados, y que no se justificara en el ejercicio de sus funciones, implicaría, de entrada, un cambio de finalidad que requeriría el consentimiento de la persona interesada o bien el amparo por ley.*

*Por tanto, deberá ser la entidad reclamada la que, respetando el sentido del silencio positivo que tiene la falta de resolución expresa y antes de facilitar la información al concejal reclamante, realice una ponderación de los derechos e intereses en conflicto, y siempre que ello sea posible, cumplir el deber de información con el ofrecimiento de una información disociada, por ser la forma más respetuosa con el derecho fundamental a la protección de datos personales."*

#### **3.4.4. Acceso a registro de documentos.**

El Consejo se ha pronunciado sobre la solicitud de un concejal de acceso al sistema informático de gestión de expedientes de la entidad local. En el supuesto analizado, la Resolución 711/2024 denegó la concesión del acceso a todos los expedientes incluidos en el gestor por ser excesivamente genérico e indiscriminado, lo que suponía un riesgo excesivo al derecho de protección de datos por afectar al principio de minimización:

*"7. Como conclusión, debemos afirmar que conceder el acceso indiscriminado a la totalidad de los expedientes contenidos en la Plataforma Gestiona al concejal que solicita la información no permitiría a la entidad garantizar el cumplimiento de las exigencias previstas en la normativa de protección de datos, especialmente en lo que concierne al principio de minimización de datos. Este principio exige que, para cada caso concreto, se garantice que los datos comunicados sean adecuados, pertinentes y limitados en relación con la finalidad del tratamiento. Esta necesaria comprobación requiere que la entidad conozca las circunstancias específicas de cada caso para poder alcanzar una solución conforme a la normativa de protección de datos.*

*Además, la diversa naturaleza de los documentos que pudieran llegar a integrarse en los expedientes de la plataforma Gestiona podría determinar, además del límite referido a la protección de datos personales, la existencia de otros límites que no es posible fijar priori y en abstracto. De hecho, estas posibles limitaciones son las que parecen justificar la exigencia de autorización previa prevista en el artículo 14 ROF.*



*Dado el elevado número de expedientes y la falta de concreción en la petición, entendemos que la respuesta de la entidad fue conforme a la normativa que resultaba de aplicación a la solicitud de información. Procede pues desestimar este extremo de la reclamación”.*

En el caso de que el acceso se concediera por aplicación de las reglas del silencio administrativo, el acceso solo estará condicionado por el principio de minimización y de integridad y confidencialidad, en el sentido descrito en los apartados anteriores (Resolución 946/2024).

#### **4. Cautelas y medidas.**

Deberá tenerse una especial cautela en aquellos supuestos en los que la información a la que se accediese contuviese datos personales de categoría especial indicados en el artículo 9.1 del RGPD, o datos personales relativos a condenas e infracciones penales (artículo 10 del RGPD).

En tales casos, debería valorarse la posibilidad de facilitar la información de forma anonimizada, es decir, sin hacer referencia a datos personales, siempre y cuando con ello no se desvirtúe la legítima finalidad prevista en la LRRL y el ROF. A título de ejemplo, tal anonimización podría ser pertinente, contando siempre con una adecuada motivación, en materia de seguridad municipal, de forma que los miembros de una corporación local que tuvieran encomendadas funciones en dicha materia pudieran ejercerlas adecuadamente, sin necesidad de que toda la información que se les comunicase incluyera en todo caso datos concretos que pudieran identificar o hacer identificables a personas físicas (considerando 26 del RGPD).

Igualmente, en el marco específico de la protección de los datos personales, debe tenerse presente el límite de uso de los mismos recogido en el artículo 5.1 b) RGPD que establece que estos serán *“recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, y no serán tratados ulteriormente de manera incompatible con dichos fines; ... («limitación de la finalidad»)*”. Ello supone que la utilización de datos personales que obren en la información recibida por las personas que sean miembros de una corporación local deberá limitarse al ejercicio de sus funciones legalmente previstas, sin que sea posible una difusión posterior de aquellos que no esté igualmente amparada por el cumplimiento de alguna de las condiciones establecidas en el art. 6.1 del RGPD, legitimadoras de un tratamiento.

Por otra parte, de conformidad con lo dispuesto tanto en el art. 5.1 LOPDGDD como en el artículo 16.3 del ROF, las personas que sean miembros de una corporación local están sujetas a un deber de confidencialidad, consistente en guardar reserva de los datos personales contenidos en la información que se le facilite, incluso con posterioridad a la finalización de su mandato, y a tratar los datos personales de tal manera que se garantice una seguridad adecuada, incluida la protección contra el tratamiento no autorizado o ilícito y contra su pérdida, destrucción o daño accidental, mediante la aplicación de medidas técnicas u organizativas apropiadas, en virtud del principio de integridad y confidencialidad del art.5.1.f) del RGPD. Por lo tanto, a priori, el correo electrónico o el terminal móvil (sin otras medidas de seguridad adicionales que ofrezcan suficientes garantías como el cifrado) no serían medios de acceso ni canales de comunicación adecuados a la información, sobre todo en aquellos casos en los que contuviera datos personales espe-



cialmente sensibles, debiéndose articular medios (técnicos u organizativos) que sean pertinentes y capaces de garantizar protocolos seguros de comunicación.

## 5. Conclusiones.

Las siguientes conclusiones son el resultado de la doctrina dictada por el Consejo en las resoluciones de reclamaciones presentadas por concejales y concejalas en ejercicio de su cargo al entender vulnerado su derecho de acceso a la información reconocido en el artículo 77 LRBRL. Estas reclamaciones se resuelven aplicando preferentemente el régimen de acceso a la información contenido en la normativa de régimen local, y supletoriamente la normativa de transparencia:

- a) El acceso a la información que obre en poder de los servicios de una corporación municipal por sus miembros electos para el desempeño de sus funciones forma parte del ejercicio del derecho fundamental de participación en los asuntos públicos que dimana del artículo 23.1 de la Constitución Española.
- b) El referido derecho de acceso se regula con carácter específico en el artículo 77 de la LRBRL, así como en los artículos 14, 15 y 16 del ROF; y con carácter supletorio por la normativa vigente en materia de transparencia pública. Los servicios administrativos municipales estarán obligados a facilitar la información, sin necesidad de que la persona miembro de la Corporación acredite estar autorizada, en los supuestos previstos en el artículo 15 ROF. En el resto de supuestos, el acceso se deberá autorizar previamente en el plazo máximo de cinco días naturales.

El transcurso del plazo máximo produce la estimación de la solicitud por silencio administrativo, sin perjuicio de que la normativa de protección de datos le sea de aplicación a la formalización del acceso.

- c) La razón de la solicitud de una información debe entenderse implícita en el ejercicio de las funciones de la persona que ostente la condición de concejal a la que corresponde, entre otras, la función de control y fiscalización de los órganos de gobierno de la Corporación. Corresponde al órgano municipal resolutorio de la petición determinar, en su caso, razonadamente, que la finalidad perseguida es otra diferente de la de control o fiscalización de los órganos de gobierno de la corporación y, por tanto, determinante de un posible abuso.
- d) El derecho de acceso a la información por los miembros electos no es absoluto y no debe prevalecer en todo caso frente al derecho a la protección de datos personales. En la medida de lo posible, la resolución de la solicitud deberá ponderar ambos derechos, debiendo observarse las siguientes cautelas.
  - Cualquier comunicación de información que contenga datos referentes a una persona física identificada o identificable, efectuada a una persona miembro de una corporación municipal, en el ejercicio de su derecho reconocido en el artículo 77 LRBRL, constituye un tratamiento de datos personales sujeto a la normativa de protección de datos.
  - La legitimidad de la comunicación de datos personales, por los órganos o servicios municipales, a una persona miembro de una corporación municipal se basa en la existencia de la obligación legal a la que alude el artículo 6.1.c) del RGPD, concretada en el artículo 77 de la LRBRL.



- En caso de conflicto entre el derecho al acceso a la información municipal de los miembros de la corporación (derecho fundamental de participación política) y el derecho fundamental a la protección de datos, el responsable debe realizar una ponderación para decidir cual debe prevalecer.
- Se deberá garantizar el cumplimiento del principio de minimización, lo que implica que estará justificado exclusivamente el tratamiento de los datos personales imprescindibles para el ejercicio de las funciones que correspondan en cada caso, prestando especial cautela a los datos personales de categorías especiales. La comunicación sistemática, indiscriminada y sin verificación previa de su necesidad en relación con la finalidad legítima establecida en el artículo 77 LRBRL no sería compatible con el citado principio de minimización. En cualquier caso, una supuesta negativa a facilitar la información solicitada deberá estar debidamente motivada.
- El acceso a los datos personales por parte de una persona asesora podría realizarse únicamente en el caso de quedarse debidamente acreditado ante ese Ayuntamiento tanto la necesidad de dicho acceso, como que esa persona asesora tuviese la condición de "*persona que actúe bajo la autoridad del responsable*", sujeto al deber de confidencialidad, o fuese encargado del tratamiento que ofreciese garantías suficientes para aplicar medidas técnicas y organizativas apropiadas.
- Si la finalidad legítima del ejercicio de funciones de la persona miembro de una corporación municipal puede alcanzarse sin recurrir a la entrega de una copia de la información, entonces proporcionarla no sería adecuado a la normativa de protección de datos ya que supondría un mayor riesgo. En cualquier caso, deberá motivarse un cambio en la modalidad solicitada de entrega de la información con base en el derecho a la protección de datos, incluso en supuestos de estimaciones de solicitudes por silencio administrativo.
- Deberá tenerse especial cautela en los supuestos en los que la información contuviese datos personales de categoría especial o fuesen relativos a condenas o infracciones penales, debiéndose valorar la posibilidad de facilitarla de forma anonimizada.
- El posterior uso que de los datos personales realice la persona miembro de una corporación municipal deberá limitarse exclusivamente a sus funciones legalmente previstas de acuerdo con el principio de limitación de la finalidad, con sujeción al deber de confidencialidad así como a observar las medidas de seguridad adecuadas.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA  
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Este documento consta firmado electrónicamente