

## Resolución RT 0966/2021

**N/REF:** RT 0966/2021

**Fecha:** La de la firma

**Reclamante:** [REDACTED] (en representación de Unión de Policía Municipal)

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ayuntamiento de Madrid

**Información solicitada:** Sistema de telefonía fija de Policía Municipal

**Sentido de la resolución:** ESTIMATORIA parcial.

**Plazo de ejecución:** 20 días hábiles

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación que obra en el expediente, el reclamante solicitó al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG), con fecha 3 de septiembre de 2021 la siguiente información:

*“1. Listado de los números de teléfono concretos cuyas llamadas se graban.*

*2. Denominación del tratamiento que se utiliza para dichos datos personales, conforme el actual Registro de Actividades de Tratamiento de Datos Personales del Ayuntamiento de Madrid (12 de agosto de 2021).*

*3. Las Instrucciones administrativas que regulan la utilización de los teléfonos ubicados en las dependencias policiales.*

*4. La información que se facilita a los usuarios (funcionarios o ciudadanos) sobre las grabaciones de audio que se realizan en los teléfonos de las dependencias policiales.”*

---

<sup>1</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

2. Disconforme con la respuesta dada a su solicitud, el reclamante presentó, mediante escrito al que se da entrada el 25 de octubre de 2021, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 24<sup>2</sup> de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
3. En esa misma fecha el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente a la Dirección General de Transparencia y Calidad del Ayuntamiento de Madrid, al objeto de que pudieran presentarse las alegaciones que se considerasen oportunas. Con fecha 10 de noviembre de 2021 se recibe contestación al requerimiento de alegaciones, que incluye informe de la Dirección General de Policía Municipal de 5 de noviembre de 2021 cuyo contenido se reproduce a continuación:

“(....)

*PRIMERO.- No es posible facilitar la identificación de los números de teléfono cuyas llamadas se graban toda vez que son teléfonos vinculados a un fin de interés público que tienen su base de legitimación en el cumplimiento genérico de las funciones de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad consagrados en la Constitución, entendiéndose que cualquier amenaza a la seguridad pública, cualquier información sobre la comisión de un ilícito, comunicada por vía de los teléfonos que se graban, podrían y de hecho son marco probatorio para cualquier investigación; por ello no pueden estar dotados de publicidad que permita eludir la acción de la justicia.*

*Indicar en relación a lo anterior que el derecho de acceso a la información podrá ser limitado de acuerdo a lo recogido en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno cuando acceder a la información suponga un perjuicio para:*

*d) La seguridad pública.*

*e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.*

*SEGUNDO.- Sobre el tratamiento, queda vinculado al tratamiento de actuaciones policiales que aglutina cualquier actividad de tratamiento y donde se encuentran expresadas las bases de legitimación, medidas de seguridad, caducidad y finalidad, así como los derechos de los ciudadanos.*

*TERCERO.- Si bien existen instrucciones relacionadas con la operativa del Centro Integrado de Seguridad y Emergencias, las mismas conforman instrucciones internas de carácter y uso exclusivo para el Cuerpo de Policía Municipal de Madrid.*

---

<sup>2</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

*Por lo tanto, estaríamos ante otra causa de inadmisión relativa al Secreto Profesional, recogida como tal en el Artículo 14.1.k de la LTAIPBG. Este es de obligado cumplimiento por parte del personal de esta Policía Municipal de Madrid en virtud de la Ley Orgánica 2/86 de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el Artículo 5.5, así como en el Artículo 12 del Reglamento para el Cuerpo de Policía Municipal de Madrid, no siendo de manera absoluta la obligación por la Ley de Transparencia. Esto está en relación con la Disposición Adicional Primera en el punto segundo de la LTAIPBG, dónde dispone que el derecho de acceso se regirá por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio.*

*Se señala que una instrucción interna del Cuerpo de Policía Municipal de Madrid es un documento reservado a dicho personal y más concretamente a aquel que desempeñe las funciones que vengan reguladas en la misma, ya que su revelación podría suponer un riesgo grave para la seguridad pública al poner en compromiso la operatividad del servicio.*

*A mayor abundamiento, además de las causas de inadmisión en las que incurre, vamos a realizar una valoración del Test del Daño, definido por el Consejo como "balance entre el interés de retener la información y el interés de divulgarla para determinar si el beneficio público resultante de conocer la información solicitada es mayor que el daño que podría causar su revelación".*

*Indicar que solicita información interna y sensible como es la identificación de las líneas de teléfono en las que se realiza grabación de llamadas, con lo que por descarte pueden conocer en cuales no se realiza dicho procedimiento, así mismo solicita instrucciones y procedimientos de actuación internos del Cuerpo de Policía Municipal de Madrid que de conocerse podría poner en peligro la seguridad pública.*

*Por otro lado, no parece proporcional la entrega de la información solicitada, ya que el interés que alegan es que: "los miembros del Cuerpo de Policía Municipal del Ayuntamiento de Madrid realicen sus funciones con total seguridad y legalidad", no apreciando que la disposición de tal información afecte de manera alguna a tales extremos, por los que vela esta Dirección General.*

*Finalmente, en atención al rogatorio expresado por el Sindicato firmante, reiterar la improcedencia de identificar los números de teléfono que realizan grabación por razones de seguridad pública. Aun así, consciente esta Dirección General de la adaptación y mejora de los procedimientos, se está procediendo a clarificar tanto en instrucciones como en el propio Registro de Actividades de Tratamiento las circunstancias inherentes al asunto que nos ocupa.*

*Por lo tanto, comprobado nuevamente que se ajusta a la vigente normativa en materia de transparencia, se ratifica el informe firmado por el Jefe de la Comisaría Principal de Secretaría General de 14 de octubre de 2021, reiterando el contenido del mismo".*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno<sup>3</sup>, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. En virtud del apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la LTAIBG<sup>4</sup>, las Comunidades Autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de esta previsión, han suscrito convenio<sup>5</sup> con este Organismo las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha, así como las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.
3. Precisadas las reglas sobre competencia orgánica para dictar esta resolución, se debe partir de la base que la LTAIBG tiene por objeto *“ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento”*. A estos efectos, su artículo 12<sup>6</sup> reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la *“información pública”*, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución<sup>7</sup> y desarrollados por dicha norma legal. Por su parte, en el artículo 13 de la LTAIBG<sup>8</sup> se define la *“información pública”* como *“los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”*.

En función de los preceptos mencionados la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del organismo al que se dirige bien porque él mismo la ha elaborado, bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#dacuaa>

<sup>5</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/transparencia/portal transparencia/informacion econ pres esta/convenios/conveniosCCAA.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/transparencia/portal%20transparencia/informacion%20econ%20pres%20esta/convenios/conveniosCCAA.html)

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229&tn=1&p=20110927#a105>

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a13>

encomendadas con el requisito de que se trate de un sujeto incluido en el ámbito de aplicación de la propia Ley.

4. Entrando en el fondo de la solicitud que da origen a esta reclamación, su contenido se refiere a diversas cuestiones relativas a las grabaciones que la administración policial está realizando de los teléfonos fijos que disponen los funcionarios en las dependencias policiales de la Policía Municipal de Madrid. Se trata de información que tiene la consideración de información pública de acuerdo con los artículos 12 y 13 de la LTAIBG, puesto que obra en poder de un sujeto que forma parte del ámbito de aplicación de esta ley, quien la obtenido o elaborado en el ejercicio de las funciones que tiene legalmente reconocidas. En concreto se trata de cuatro informaciones sobre las cuales la Dirección General de la Policía Municipal (en adelante, DGPM) se pronunció a la hora de resolver sobre la solicitud y con posterioridad al atender el requerimiento de alegaciones formulado por este Consejo.

Con respecto a la primera de las informaciones, relativa a los números de teléfono sobre los cuales se están realizando las grabaciones, la DGPM invoca la concurrencia de los límites recogidos en los apartados d) y e) del artículo 14.1 de la LTAIBG, sobre seguridad pública y sobre prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios. A este respecto la DGPM alega que *“cualquier amenaza a la seguridad pública, cualquier información sobre la comisión de un ilícito, comunicada por vía de los teléfonos que se graban, podrían y de hecho son marco probatorio para cualquier investigación; por ello no pueden estar dotados de publicidad que permita eludir la acción de la justicia”*.

La aplicación de los límites de la LTAIBG debe tener un carácter restrictivo según la jurisprudencia y según la posición de este Consejo manifestada en sus resoluciones y en el Criterio Interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio. En el caso de este primer punto de la solicitud este Consejo considera que se dan las condiciones objetivas para que se vean afectados los dos límites a los que se refiere la DGPM para el supuesto de que se conceda el acceso a los números de teléfono. Por lo tanto, la reclamación debe ser desestimada en relación con ese punto concreto.

5. Con respecto a la *“denominación del tratamiento que se utiliza para los datos personales, conforme el actual Registro de Actividades de Tratamiento de Datos Personales del Ayuntamiento de Madrid”*, se debe indicar que el artículo 6 bis de la LTAIBG dispone lo siguiente:

*“Los sujetos enumerados en el artículo 77.1 de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales, publicarán su inventario de actividades de tratamiento en aplicación del artículo 31 de la citada Ley Orgánica”*.

En sus alegaciones, la DGPM ha indicado que *“sobre el tratamiento, queda vinculado al tratamiento de actuaciones policiales que aglutina cualquier actividad de tratamiento y donde*

se encuentran expresadas las bases de legitimación, medidas de seguridad, caducidad y finalidad, así como los derechos de los ciudadanos”. Comprobada esta circunstancia en la página web del Ayuntamiento de Madrid<sup>9</sup>, este Consejo entiende que con esta información aportada por la DGPM se da respuesta a lo solicitado por el reclamante en ese punto de su solicitud.

6. Con respecto al tercer punto de la solicitud, en relación con las “Instrucciones administrativas que regulan la utilización de los teléfonos ubicados en las dependencias policiales”, la DGPM indica en sus alegaciones que “conforman instrucciones internas de carácter y uso exclusivo para el Cuerpo de Policía Municipal de Madrid” y estiman la concurrencia del límite del artículo 14.1 j), referido al secreto profesional. Para justificar esa aplicación se cita el artículo 5.5 de la Ley Orgánica 2/86<sup>10</sup>, de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y el artículo 12 del Reglamento para el Cuerpo de Policía Municipal de Madrid<sup>11</sup>.

El primero de ellos establece el secreto profesional como principio de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad en el sentido de que “Deberán guardar riguroso secreto respecto a todas las informaciones que conozcan por razón o con ocasión del desempeño de sus funciones. No estarán obligados a revelar las fuentes de información salvo que el ejercicio de sus funciones o las disposiciones de la Ley les impongan actuar de otra manera”. Por su parte, el Reglamento para el Cuerpo de Policía Municipal de Madrid se pronuncia en términos casi idénticos: “Los miembros de la Policía Municipal deberán guardar riguroso secreto respecto a todas las informaciones que conozcan por razón o con ocasión del desempeño de sus funciones. No estarán obligados a revelar las fuentes de información salvo que el ejercicio de sus funciones o las disposiciones de la Ley les impongan actuar de otra manera”.

La DGPM indica que una instrucción interna del Cuerpo de Policía Municipal de Madrid es un documento reservado a dicho personal y más concretamente a aquél que desempeñe las funciones que vengán reguladas en la misma, ya que su revelación podría suponer un riesgo grave para la seguridad pública al poner en compromiso la operatividad del servicio.

Estudiada esta argumentación de la DGPM se debe insistir en que cualquier invocación del artículo 14.1 de la LTAIBG tiene un doble condicionante y requiere la realización por el aplicador de dos exámenes sucesivos, los denominados por la doctrina especializada y el preámbulo de la Ley como test del daño y test del interés. A través del primero se comprueba la probabilidad del hipotético perjuicio o lesión y la existencia de un nexo causal entre el acceso

---

<sup>9</sup> <https://datos.madrid.es/portal/site/egob/menuitem.c05c1f754a33a9f8e4b2e4b284f1a5a0/?vgnnextoid=26bee1c05a617610VgnVCM2000001f4a900aRCRD&vgnnextchannel=374512b9ace9f310VgnVCM100000171f5a0aRCRD&vgnnextfmt=de fault>

<sup>10</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-6859>

<sup>11</sup> <https://www.sindicatoupm.es/wp-content/uploads/2016/03/reglamento-polic%C3%ADa-municipal.pdf>

a la información que se solicita y el perjuicio alegado. Mediante el segundo se comprueba si existe en el caso algún interés superior al protegido con la limitación que justifique el acceso solicitado.

Asimismo, el número 2 del artículo 14 de la LTAIBG añade además una nueva condición para la aplicación de los límites: *“La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección...”*. Esta condición opera en doble sentido: exige por un lado que la apreciación de la certeza de la lesión o perjuicio en el interés protegido y la de la superioridad de los otros intereses en presencia sean razonadas y, por otro, que una vez decidida la limitación del acceso ésta sea de una intensidad proporcional a la entidad del daño que se trata de evitar: esto es, que se limite a lo estrictamente necesario para salvaguardar el bien protegido.

En el caso concreto de esta información, este Consejo considera que se produciría un daño para la seguridad pública en el caso de que se concediera acceso a las instrucciones solicitadas, sin que se aprecie la existencia de un interés superior que justifique tal acceso. A la vista de todo lo anteriormente expresado, la reclamación debe desestimarse en relación con las *“Instrucciones administrativas que regulan la utilización de los teléfonos ubicados en las dependencias policiales”*

7. El último punto de la solicitud se refiere a la *“información que se facilita a los usuarios (funcionarios o ciudadanos) sobre las grabaciones de audio que se realizan en los teléfonos de las dependencias policiales”*. Sobre este punto, no se ha encontrado en la documentación que conforma el expediente de la reclamación ninguna justificación o explicación para no conceder el acceso a ella. Esta información también tendría la consideración de información pública y este Consejo no alcanza a considerar que pueda concurrir la existencia de algún límite o causa de inadmisión aplicable. Los servicios de telefonía suelen advertir de la posibilidad de grabación que existe de las llamadas realizadas, del tratamiento de los datos personales que de ellas se obtengan y de los derechos que asisten a los ciudadanos al respecto. Por este motivo, dado que se trata de información que reviste interés público, que debe obrar en poder de la DGPM y que no se ha argumentado la existencia de circunstancias que desaconsejen el acceso, este Consejo considera que procede estimar la reclamación con respecto al punto 4 de la solicitud que le da origen.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

**PRIMERO: ESTIMAR parcialmente** la reclamación presentada, por versar sobre información pública en poder de un sujeto obligado por la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*.

**SEGUNDO: INSTAR** al Ayuntamiento de Madrid a facilitar en el plazo máximo de veinte días hábiles al reclamante la siguiente documentación:

- La información que se facilita a los usuarios (funcionarios o ciudadanos) sobre las grabaciones de audio que se realizan en los teléfonos de las dependencias policiales

**TERCERO: INSTAR** al Ayuntamiento de Madrid a que, en el mismo plazo máximo de veinte días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de *la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*<sup>12</sup>, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de *la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*<sup>13</sup>.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el *artículo 9.1 c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*<sup>14</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

<sup>12</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>13</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

<sup>14</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>