

Dictamen amb relació a la consulta plantejada per un Ajuntament respecte l'exercici del dret del responsable de l'oposició a obtenir informació de l'Ajuntament.

Es presenta davant l'Agència Catalana de Protecció de Dades un escrit de l'alcalde d'un Ajuntament, en el qual es sol·licita el parer de l'Agència en relació amb el dret d'accés a la informació que la legislació reconeix als regidors.

En concret, es planteja la possibilitat que les peticions que realitza el responsable de l'oposició tinguin un caràcter indiscriminat, pel volum de documentació que sol·licita. Es demana de l'Agència, havent d'equilibrar els principis que venen establerts en la legislació de protecció de dades, uns paràmetres a tenir en compte per poder limitar el dret d'accés a la informació, de manera que no es converteixi en abusiu.

Analitzada la consulta, que no s'acompanya de cap altra documentació, la normativa vigent aplicable, i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica s'emet el dictamen següent:

I

La primera consideració que cal fer, des de la perspectiva de protecció de dades de caràcter personal, es refereix a la delimitació de l'objecte propi de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (en endavant, LOPD).

L'objecte d'aquesta llei, com es precisa en el seu article 1, consisteix en garantir i protegir, pel que fa als tractaments de les dades personals, les llibertats públiques i els drets fonamentals de les persones físiques, i especialment del seu honor i la seva intimitat personal i familiar. Per tant, l'objecte d'aquesta normativa és protegir els drets de les persones físiques, per la via de protegir la informació que es refereix a aquestes persones.

En concret, la LOPD defineix en el seu article 3 a) les dades de caràcter personal com "qualsevol informació referent a persones físiques identificades o identificables". Per tant, només aquelles dades que poden donar informació que porti a identificar directa o indirectament una persona física serien dades de caràcter personal, i per tant només aquest tipus de dades estaran sotmeses al control i protecció de la LOPD.

És rellevant fer aquestes consideracions, perquè en la consulta es fa esment genèricament al dret d'accés a la informació per part del responsable de l'oposició, sense concretar-ho en una informació o supòsit específic. Per tant, amb caràcter general, cal dir que només serà d'aplicació la LOPD quan en la informació sol·licitada hi hagi dades de caràcter personal.

Per tant, en cada cas concret l'Ajuntament haurà d'examinar si en la informació sol·licitada hi ha dades de caràcter personal, per considerar l'aplicació dels principis i garanties previstos en la legislació de protecció de dades. Cal tenir en compte a més que el mateix article 3 LOPD, apartat d), defineix el tractament de dades com el conjunt d'operacions i els procediments tècnics de caràcter automatitzat o no, que permetin recollir, gravar, conservar, elaborar, modificar, bloquejar i cancel·lar, així com les cessions de dades que derivin de comunicacions, consultes, interconnexions i transferències, de manera que qualsevol tractament de dades de caràcter personal que es faci per part de l'Ajuntament, en tant que responsable de determinats fitxers o

tractaments, resta sotmès als principis i disposicions que es contenen en la normativa de protecció de dades.

Fora d'aquests casos, no correspondrà valorar els possibles límits a l'accés a la informació en els termes plantejats en la consulta des de la perspectiva de la LOPD, per bé que s'hagi de tenir en compte el que pugui preveure altra normativa aplicable.

Per tant la consulta s'ha d'analitzar en relació amb la normativa de protecció de dades de caràcter personal només en aquells casos en què la informació sol·licitada pel responsable de l'oposició o en general pels regidors del consistori inclogui dades de caràcter personal.

II

En aquest context, cal referir-se a la normativa sectorial aplicable al cas, ja que l'ordenament jurídic estableix uns drets a favor dels regidors d'un consistori, en el marc de l'organització del govern i l'administració municipal. En concret, segons disposa la Llei 7/1985, de 2 d'abril, de bases del règim local (en endavant, LRBRL), els membres de les Corporacions locals exerceixen una sèrie de funcions en base a les competències que els atorga la legislació, en tant que membres de la Corporació que ostenten delegacions o responsabilitats de gestió, o bé com a membres de determinats òrgans col·legiats (articles 19 i ss. de la LRBRL), així com funcions de control de les activitats de l'Ajuntament, en relació amb les quals tenen reconegut un dret d'accés a determinada informació. L'exercici d'aquest dret d'accés estarà sotmès a determinades condicions, previstes en el Decret legislatiu 2/2003, i en el Reial decret 2568/1986, que aprova el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals.

La pròpia consulta fa esment a l'article 77.1 de la LRBRL, en el que es disposa el següent:

"Tots els membres de les Corporacions locals tenen dret a obtenir de l'Alcalde o President o de la Comissió de Govern els antecedents, dades o informacions en poder dels serveis de la Corporació que resultin precisos per al desenvolupament de la seva funció."

Atès que en la consulta es fa especial esment que les peticions d'informació les realitza el responsable de l'oposició, cal incidir en què segons aquest article el reconeixement del dret d'accés a la informació és per a tots els membres de la Corporació local, per tant, independentment del fet que es trobin en l'equip de govern o bé en l'oposició.

En relació amb el dret d'informació de tots els regidors, l'article 164 del Decret legislatiu 2/2003, citat, disposa que:

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

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

a) Exerceixin funcions delegades i la informació es refereixi a assumptes propis de llur responsabilitat.

b) Es tracti d'assumptes inclosos en l'ordre del dia de les sessions dels òrgans col·legiats dels quals són membres.

c) Es tracti de l'accés a informació o documentació de la corporació local que sigui de lliure accés als ciutadans.

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

a) Quan el coneixement o la difusió de la informació pugui vulnerar el dret constitucional a l'honor, la intimitat personal o familiar o a la pròpia imatge.

b) Quan es tracti de matèries afectades per la legislació general sobre secrets oficials o per secret sumarial.

164.4 El que disposen els apartats anteriors s'entén sens perjudici de l'obligació de facilitar a tots els membres de la corporació la documentació íntegra de tots els assumptes inclosos en l'ordre del dia de les sessions dels òrgans col·legiats, des del mateix moment de la convocatòria. Quan es tracti d'un assumpte inclòs per declaració d'urgència, s'haurà de distribuir, com a mínim, la documentació indispensable per poder tenir coneixement dels aspectes essencials de la qüestió sotmesa a debat.

164.5 Els membres de la corporació tenen dret a obtenir còpia de la documentació a la qual tenen accés. Aquesta còpia es pot obtenir en format paper o bé en el suport tècnic que permeti d'accedir a la informació requerida.

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

Com es desprèn d'aquesta normativa, el fet que el regidor que exercita el dret d'accés a la informació formi part de l'equip de govern o de l'oposició, des de la perspectiva de protecció de dades no generaria un tracte diferenciat a efectes de considerar legítim aquest accés a la informació que conté dades de caràcter personal.

Així doncs, atès que els regidors tenen atribuïda per llei la facultat de consultar determinada documentació de què disposa l'Ajuntament, únicament per a l'exercici de les funcions que els corresponguin, es podria admetre un accés a favor de tots els regidors del consistori, inclosos evidentment els regidors de l'oposició a determinada informació que pot contenir dades de diversa naturalesa, entre d'altres, dades de caràcter personal.

Complementàriament a les previsions que pugui contenir la normativa sectorial aplicable, citada, tota comunicació de dades de caràcter personal haurà de regir-se pels principis i obligacions de la LOPD, independentment de la condició del regidor com a membre de l'equip de govern o de l'oposició, i per tant caldrà tenir en compte les condicions d'accés a la informació derivades de l'aplicació dels principis de la normativa de protecció de dades, com es concretarà a continuació.

III

La normativa de protecció de dades estableix una sèrie de principis i obligacions en relació amb el tractament de les dades personals que caldrà tenir en compte quan l'accés a informació per part dels regidors es refereixi a informació que conté dades de caràcter personal, i només respecte a aquesta tipologia de dades.

L'objectiu principal de la LOPD és sempre la protecció del dret fonamental a la protecció de dades personals dels ciutadans, i no pas servir, amb caràcter general, com a eina de limitació o control de l'exercici del dret d'accés a informació per part dels regidors. Per tant, els principis i obligacions de la LOPD han de servir per a protegir el dret a l'autodeterminació informativa dels ciutadans, i no com a instrument per controlar o limitar de forma genèrica el dret d'accés dels regidors a la informació.

Si bé és cert que la normativa de protecció de dades podria fonamentar la limitació en un cas concret de l'accés del regidor a dades de caràcter personal incloses en la informació sol·licitada, la normativa de protecció de dades no té per finalitat servir amb caràcter general de paràmetre per considerar si un nombre més o menys elevat de sol·licituds pot resultar abusiu, més encara si tenim en compte que algunes d'aquestes sol·licituds poden referir-se a informacions en les quals no es contenen dades de caràcter personal, cas en el qual, com ja ha quedat dit, la LOPD no resultarà d'aplicació.

La consulta es centra en la problemàtica del caràcter indiscriminat quan la petició d'accés es refereix a molts documents, que es podria considerar com un possible abús en les sol·licituds efectuades. En relació amb aquesta qüestió, es recorda que la doctrina del Tribunal Suprem s'ha referit als casos en què la sol·licitud d'informació suposa un ús abusiu en l'exercici del dret d'accés dels regidors, en tant que pot arribar a obstaculitzar el funcionament del servei municipal. Aquest límit operaria, per tant, quan hi ha un ús desmesurat o un abús de dret en la petició formulada (sobre aquesta qüestió es citen, entre d'altres, les SSTS de 28 de maig de 1997 i de 12 de novembre de 1999).

Feta aquesta precisió, la LOPD disposa en el seu article 6 que el tractament de les dades de caràcter personal requereix el consentiment inequívoc de l'afectat, llevat que una llei disposi altra cosa, afegint que no cal el consentiment quan les dades de caràcter personal es recullin per a l'exercici de les funcions pròpies de les administracions públiques en l'àmbit de les seves competències, entre d'altres.

Per tant, amb caràcter general la LOPD habilitaria l'accés dels regidors a les dades de caràcter personal incloses en el conjunt de la informació sol·licitada, sense consentiment dels titulars de les dades, quan l'accés sigui necessari per al desenvolupament de les funcions de control de les activitats de la Corporació municipal, en els termes previstos en la LRBRL.

Aquesta és una exigència del principi de qualitat, definit en l'article 4 de la LOPD, i que s'aplica a qualsevol tractament de dades personals. Segons aquest principi, les dades de caràcter personal únicament seran tractades per a les finalitats determinades, explícites i legítimes per a les quals s'han obtingut.

D'acord amb el que disposa la normativa aplicable esmentada respecte l'accés a la informació per part dels regidors, es preveuen determinats supòsits en què no cal una autorització i la informació s'ha de donar de forma directa al regidor (article 164.2 del Decret legislatiu 2/2003), i supòsits en què sí és necessària l'autorització per a l'accés a la informació. En aquests casos, respecte la manera de justificar la finalitat de l'accés a la informació per part del regidor sol·licitant, com es desprèn de la LRBRL i de la jurisprudència del Tribunal Suprem, (entre d'altres, en la STS de 5 de novembre de 1999), a aquest regidor no se li exigeix que hagi d'explicar o fonamentar la finalitat de la seva petició, ja que la raó de la seva sol·licitud s'ha d'entendre implícita en l'exercici de les seves funcions en tant que regidor, als quals els correspon el control i fiscalització dels òrgans de govern de la corporació, tal i com s'explicita en l'article 22.2.a) de la LRBRL.

Ara bé, des de la perspectiva de la protecció de dades es requereix que l'Ajuntament realitzi una ponderació per exigència del principi de qualitat, per tal d'equilibrar els drets o interessos en joc, és a dir, el dret d'accés per part dels regidors, en relació amb la necessària protecció de les dades personals de terceres persones.

Així, interpretant les previsions de la LRBRL i la jurisprudència del Tribunal Suprem, en connexió amb la LOPD i amb la necessitat de circumscriure la comunicació de dades al marc d'una finalitat legítima, els regidors, en fer la sol·licitud d'informació que contingui dades de caràcter personal, haurien de concretar-la en relació amb el desenvolupament de les funcions que els atribueix la legislació. Aquesta concreció en sol·licitar la informació podria facilitar la ponderació que l'Ajuntament, en tant que responsable dels fitxers o tractaments de les dades de caràcter personal, ha de realitzar per valorar la pertinença de l'accés a les dades de caràcter personal.

Aquest principi de qualitat, a més d'exigir que l'accés es produeixi en el marc d'una finalitat legítima, determinada i explícita (en aquest cas, del desenvolupament de la funció que la llei atribueix als regidors), també disposa que les dades de caràcter personal només es poden recollir per ser tractades, així com sotmetre-les a aquest tractament, quan siguin adequades, pertinents i no excessives en relació amb la finalitat en qüestió. Així, la comunicació de dades s'hauria de referir, en el cas que ens ocupa, a les dades personals que siguin necessàries per a donar resposta satisfactòria al dret legítim exercit pel responsable de l'oposició.

En conclusió, per tal de complir amb el principi de qualitat caldrà fer una ponderació, quan en el conjunt de la informació a la que sol·licita accedir el responsable de l'oposició, seguint els termes de la consulta, hi hagi dades de caràcter personal, per tal que no es comuniquin més dades personals de les estrictament necessàries per a assolir la finalitat legítima d'accés a la informació, això és, l'exercici de les funcions que els regidors tenen encomanades per la normativa aplicable.

La ponderació a la qual s'ha fet referència, que hauria d'evitar que es comuniquin dades excessives o no pertinents per al compliment de la finalitat citada, s'ha de realitzar lògicament en relació amb el conjunt de dades personals, però s'haurà de fer d'una manera especialment acurada si en la informació en qüestió es contenen dades personals que la LOPD considera especialment protegides, als efectes del que disposa l'article 7 d'aquesta llei (dades relatives a revelin la ideologia, l'afiliació sindical, la religió i les creences, o que facin referència a l'origen racial, a la salut, i a la vida sexual).

IV

En relació encara amb l'aplicació del principi de qualitat, no s'ha de descartar en alguns casos la possibilitat de donar la informació als regidors de forma anonimitzada, és a dir, sense fer referència a dades de caràcter personal, si aquesta possibilitat no desvirtua la legítima finalitat que preveu la LRBRL i la resta de normativa esmentada. Aquesta possibilitat, que no s'exigeix amb caràcter general i que caldrà valorar en cada cas, podria ser pertinent en aquells casos en què sense incloure dades concretes que puguin fer identificades o identificables a les persones físiques, seguint els termes de l'article 3 de la LOPD, es pugui donar resposta satisfactòria a la petició dels regidors.

A aquests efectes, és rellevant tenir en compte allò que s'exposa en el Dictamen 4/2007 del Grup de Treball de l'Article 29, creat en la Directiva 95/46/CE, de protecció de dades, sobre el concepte de dades personals, que ha estat adoptat el 20 de juny de 2007.

A banda de les valoracions que s'han fet principalment respecte les exigències del principi de qualitat, en els termes de la LOPD, el dret d'accés de tots els regidors a la informació també haurà de regir-se, entre d'altres, pel deure de reserva, en els termes

de l'article 164.6 del Decret legislatiu 2/2003, i de l'article 16.3 del Reial decret 2568/1986, citats. Segons aquest article, els membres de la Corporació tenen el deure de guardar reserva en relació amb les informacions que se'ls faciliti per a fer possible el desenvolupament de la seva funció. Aquest deure de secret també es preveu explícitament en l'article 10 de la LOPD, segons el qual:

“El responsable del fitxer i els que intervinguin en qualsevol fase del tractament de les dades de caràcter personal estan obligats al secret professional pel que fa a les dades i al deure de guardar-les, obligacions que subsisteixen fins i tot després de finalitzar les seves relacions amb el titular del fitxer o, si s'escau, amb el seu responsable.”

En relació amb el deure de secret, segons disposa el Codi Penal en els articles 197 i 198, l'autoritat o funcionari públic que, fora dels casos permesos en la llei i prevalent-se del seu càrrec, difongui, reveli o cedeixi a tercers determinades dades, estaria realitzant una conducta que podria ser constitutiva del delictes de descobriment i revelació de secrets.

D'acord amb les consideracions fetes fins ara en relació amb la consulta plantejada respecte el dret d'accés a la informació que la legislació reconeix als regidors, en concret, al responsable de l'oposició, es fan les següents,

Conclusions

Atès que els regidors tenen atribuït per la legislació aplicable un dret específic d'accés a la informació, i per tant la facultat de consultar determinada documentació de què disposa l'Ajuntament per a l'exercici de les seves funcions, es pot admetre un accés a favor de tots els regidors del Consistori a les dades de caràcter personal contingudes en la informació que sol·liciten, independentment de la seva condició de membres del govern o de l'oposició.

En els casos en què la informació sol·licitada pel regidor responsable de l'oposició contingui dades de caràcter personal, segons la definició de l'article 3 de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal, que les defineix com “qualsevol informació referent a persones físiques identificades o identificables”, resultarà aplicable la normativa de protecció de dades.

L'accés a les dades de caràcter personal en el cas que es consulta serà legítim, des de la perspectiva de la protecció de dades, quan es doni compliment als principis i obligacions de la LOPD, en concret, el principi de qualitat de les dades, segons el qual les dades només es poden utilitzar per al compliment de la finalitat determinada, explícita i legítima que ha generat l'accés a les dades, en aquest cas, el necessari desenvolupament de les funcions que corresponen al regidor que fa la sol·licitud d'informació.

El principi de qualitat exigeix fer una ponderació respecte les dades personals incloses en el conjunt de la informació sol·licitada, per tal que no es comuniquin més dades de les estrictament necessàries per a assolir la finalitat legítima d'accés a la informació per part del regidor responsable de l'oposició, en el cas que es consulta, ponderació que s'haurà de fer d'una manera especialment acurada si en la informació es contenen dades especialment protegides.

L'accés per part dels regidors a les dades de caràcter personal haurà de regir-se pel deure de secret, en els termes de l'article 10 de la LOPD, i de la normativa sectorial aplicable.