

Dictamen amb relació a la consulta plantejada per un Ajuntament respecte l'accés dels regidors de l'Ajuntament a dades personals tractades per atorgar les subvencions a la Comissió de Festes de la Festa Major del municipi.

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 la comunicació de factures i contractes que justifiquen la subvenció atorgada a la Comissió de Festes de la Festa Major del municipi del corrent any 2007, així com de les subvencions atorgades cinc anys enrere.

En concret, es plantegen diverses qüestions relatives a l'accés que poden tenir els regidors de l'Ajuntament a aquesta informació, i al conflicte que es produeix entre la intimitat de les persones afectades i el dret a la informació i control de l'actuació del govern que tenen els membres del consistori. Es planteja així mateix si el dret accés pot proporcionar-se suficientment amb el lliurament d'un certificat dels documents que conformen l'expedient administratiu de la Festa Major.

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

I

La consulta es refereix a si els regidors de l'ajuntament tenen dret a obtenir fotocòpia de les factures i contractes de la Comissió de Festes, que justifiquen la despesa de la Festa Major del corrent any 2007, tenint en compte que ja han tingut accés a aquest expedient, així com a obtenir còpia de les justificacions d'anys anteriors, tenint en compte que els corresponents comptes generals han estat ja aprovats en mandats anteriors. Així mateix, es planteja la possibilitat d'exercir aquest dret d'accés per mitjà del lliurament d'un certificat dels documents que consten en l'expedient administratiu per part del secretari del Consistori.

Respecte d'aquest conjunt d'informació (factures i contractes), que es dubta si s'ha de donar als regidors, no es concreta quines determinades dades de caràcter personal seran les que es comuniquin específicament.

La Llei Orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de Protecció de dades de caràcter personal (en endavant, LOPD) defineix en el seu article 3 a) les dades de caràcter personal com "qualsevol informació referent a persones físiques identificades o identificables". Determinades dades contingudes en les factures i en els contractes seran a tots els efectes dades personals si permeten realitzar aquesta identificació de persones físiques concretes, de forma més o menys directa, i per tant aquestes dades es trobaran protegides per la normativa de protecció de dades de caràcter personal.

No obstant això, poden existir documents que no contenguin cap tipus de dades de caràcter personal com, a tall d'exemple, una factura en què es faci referència a una persona jurídica.

Finalment, cal tenir en compte 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. En conseqüència, qualsevol tractament de dades de caràcter personal, incloent la comunicació de dades 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.

II

En relació a la qüestió principal que es plantejada en aquesta consulta, la comunicació de determinats documents –factures i contractes- referits a subvencions atorgades a la Comissió de Festes del municipi per part de l'Ajuntament als regidors que han sol·licitat prèviament l'accés a aquests documents, cal tenir present que la LOPD defineix com cessió o comunicació de dades, qualsevol revelació de dades efectuada a una persona diferent de l'interessat (article 3.i) LOPD).

La comunicació de dades de caràcter personal resta sotmesa al règim general aplicable que es preveu en els articles 11 i 21 de la LOPD. Amb caràcter general, i seguint la definició àmplia de la comunicació de dades prevista en la LOPD, l'ús pels propis òrgans i serveis d'un ajuntament o, en aquest cas, pels regidors, es podria considerar que consisteix en un accés a dades de caràcter personal de tercers diferents de l'interessat.

No obstant això, en el cas que ens ocupa, cal tenir en compte que l'article 19.1 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (en endavant, LRBRL), disposa que el govern i l'administració municipal correspon a l'ajuntament, el qual està integrat per l'alcalde i els regidors. D'aquesta manera, atès que els regidors formen part integrant de l'ajuntament, no estariem pròpiament davant d'un tercer aliè a la relació entre l'interessat, és a dir, la persona física titular de les dades, segons l'article 3 e) de la LOPD, i el propi ajuntament. L'accés que realitza el regidor a la informació objecte de la consulta es fa en tant que part integrant del consistori.

Ara bé, tot i que es pugui considerar que no estem davant d'una comunicació de dades sotmesa al règim general previst en els articles 11 i 21 de la LOPD, òbviament l'accés a la informació, sempre que aquesta informació contingui dades de caràcter personal, estarà condicionat al compliment dels principis i obligacions que es desprenen de la LOPD, entre d'altres, com veurem, el principi de qualitat.

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 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. En el mateix sentit, els articles concordants del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya.

En concret, la LRBRL disposa, en l'article 77.1, que:

“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.”

Per altra banda aquest dret cal connectar-lo amb les funcions que la pròpia legislació de règim local atribueix als regidors, i en especial amb la funció de control i fiscalització prevista a l'article 22.2.a) de la LRBRL.

Aquest específic dret d'accés a la informació que es reconeix 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, es desenvolupa en l'article 164 del Decret legislatiu 2/2003, citat, en relació amb el dret d'informació dels regidors, el qual, alhora, reconeix també el dret a obtenir còpia de la documentació a la qual hi tenen accés:

“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.”

L'apartat 3 d'aquest article especifica els límits de l'accés a la informació en els quals s'haurà de fonamentar la resolució denegatòria. En concret, als efectes que ens ocupen, la possible vulneració dels drets configurats en l'article 18.1 de la Constitució.

També cabria considerar la possibilitat de tenir en compte altres límits, com pot ser el propi dret a la protecció de dades de caràcter personal o, seguint la doctrina del Tribunal Suprem, quan 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).

Aquest límits tanmateix es tindran en compte més endavant pel que fa a la possibilitat de facilitar aquest accés per mitjà d'un certificat dels documents que consten en l'expedient administratiu, tal i com proposa l'Ajuntament.

Cal fer esment també de les previsions del Reial decret 2568/1986, de 28 de novembre, sobre el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les Corporacions locals (articles 14 a 16). En concret, es preveu que la denegació de l'accés a la documentació informativa haurà de fer-se a través de resolució o acord motivat (article 14.3). També es preveu en aquests articles la manera com haurà de produir-se la sol·licitud de la informació, així com les particularitats per a l'exercici de la consulta. També s'inclouen determinats supòsits en què la informació s'ha de donar de forma obligatòria als regidors, sense necessitat de que aquests acreditin estar autoritzats (article 15).

Cal afegir que fora de les precisions que pugui fer la normativa que s'acaba d'esmentar, 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, així com el fet que demani l'accés a informació quan anteriorment ja ha accedit als corresponents expedients administratius o bé, que demani l'accés a informació d'assumptes municipals d'uns determinats anys quan, en aquells moments, no formava part del consistori com a regidor, des de la perspectiva de protecció de dades no generaria un tracte diferenciat a efectes de considerar legítim o proporcionat aquest accés, qüestions que s'analitzaran en el fonament jurídic IV d'aquest informe. Tota comunicació de dades de caràcter personal haurà de regir-se pels principis i obligacions de la LOPD, independentment d'aquestes circumstàncies.

Per tant, atès que els regidors tenen atribuïda per llei la facultat de consultar determinada documentació –i obtenir-ne còpia- 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, a la informació relativa en aquest cas a la concessió de determinades subvencions a la Comissió de Festes de la Festa Major del municipi, informació que pot contenir dades de diversa naturalesa, entre d'altres, dades de caràcter personal.

Ara bé, cal tenir en compte que aquest accés estarà sotmès a determinades condicions, previstes en el Decret legislatiu 2/2003, i en el Reial decret 2568/1986, ambdós esmentats, i també 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 habilita 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, és a dir, quan l'accés respongui a l'exercici d'una finalitat legítima, ja que les dades personals només es poden utilitzar per al compliment d'una finalitat concreta, prevista en norma amb rang de llei.

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

Com es desprèn de la LRBRL i de la jurisprudència del Tribunal Suprem, no cab exigir, per accedir a la informació per part dels regidors, que aquests hagin 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 regidors, 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.

En aquest sentit, en la sentència de 28 de maig de 1997 (RJ 1997/4286), el Tribunal analitza el dret d'accés dels regidors al llibre general d'ingressos i despeses, així com a comprovants, factures i justificants de despeses realitzades per l'ajuntament. Així mateix, en la sentència de 5 de novembre de 1999 (RJ 2000/2013), el Tribunal analitza el dret d'accés dels regidors a determinats documents relacionats amb les transferències corrents i de capital realitzades per l'ajuntament a una empresa en concret i, en particular, l'accés dels regidors a la informació sobre els manaments de pagament efectuats.

En aquestes sentències, el Tribunal conclou que els regidors participen d'una actuació pública que es manifesta en una àmplia gamma d'assumptes concrets municipals, entre els quals destaca el dret a la fiscalització de les actuacions municipals i al control, anàlisi, estudi i informació dels antecedents necessaris, que tinguin els serveis municipals, per a la seva tasca de control i per a documentar-se en vistes a decisions a adoptar en el futur. Per això, la sol·licitud d'uns documents concrets i determinats referits a despeses efectuades per l'ajuntament, del qual formen part els sol·licitants com a regidors, ha de reputar-se "precisa per al desenvolupament de la seva funció", en aquest cas, fiscalitzadora i de control de la activitat municipal, pròpia de l'exercici de les funcions que són de la seva competència.

No obstant això, des de la perspectiva de la protecció de dades, com veurem, és necessari que l'Ajuntament realitzi una ponderació per exigència del principi de qualitat de les dades (article 4 de la LOPD). 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, quan afecti dades de caràcter personal 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 per part dels regidors en sol·licitar informació facilitarà la ponderació que l'Ajuntament, en tant que responsable dels fitxers o tractaments de les dades de caràcter personal objecte de la consulta, ha de realitzar per valorar la pertinença de l'accés a les dades, en base al principi de qualitat.

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 pels regidors.

En conclusió, per tal de complir amb el principi de qualitat caldrà fer una ponderació, que no està exempta de dificultats, com s'ha apuntat, respecte les dades personals incloses en el conjunt de la informació objecte de consulta, per tal que no es comuniquin més dades personals de les estrictament necessàries per a assolir la finalitat legítima d'accés a la informació per part dels regidors, això és, l'exercici de les funcions que cadascun d'ells té encomanades. Per explicar el significat d'aquesta ponderació, cal partir de la base que l'exercici del dret d'accés a la informació per part dels regidors no exclou el dret a la protecció de dades personals, ni les exigències de la normativa de protecció de dades han de suposar que es buidi de contingut els drets

esmentats i previstos en la LRBRL. El fet que la LOPD exigeixi, com veurem, el compliment d'una sèrie de principis i obligacions, i per tant, que el dret fonamental a la protecció de dades personals, o el dret fonamental a la intimitat s'hagin de veure protegits, no ha de portar necessàriament a que els regidors no hagin de tenir accés a cap dada personal.

IV

Pel que fa a la possibilitat que planteja l'Ajuntament de facilitar el dret d'accés dels regidors per mitjà del lliurament d'un certificat dels documents que conformen l'expedient administratiu, es fa avinent que, tal i com s'ha esmentat en els fonaments jurídics anteriors, aquest accés a la informació municipal és un dret atribuït als regidors per llei (article 77.1 LRBRL), el qual comprèn tots els antecedents, les dades o les informacions que són en poder dels serveis de la Corporació i, alhora, necessaris per al desenvolupament de les seves funcions. En conseqüència, aquest dret no pot veure's limitat més enllà del fet que el seu exercici suposi un ús desmesurat o un abús de dret en la petició que es formula, en tant que podria arribar a obstaculitzar el funcionament del servei municipal, o bé, suposi la vulneració dels drets configurats en l'article 18.1 CE, entre ells, el dret a la protecció de dades de caràcter personal.

Per tant, el lliurament d'informació per part del Consistori als regidors haurà d'adequar-se el màxim possible, d'acord a les consideracions anteriors, a la petició d'accés formulada. L'emissió d'un certificat dels documents de l'expedient administratiu, si bé en principi no plantejaria majors problemes des del punt de vista de la protecció de dades, podria no ésser un instrument suficient per complir amb l'obligació legal de facilitar l'accés als regidors en els termes previstos.

En aquest sentit, per tal de donar compliment al dret d'accés dels regidors i al dret a la protecció de dades personals, no s'ha de descartar la possibilitat de donar la informació 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, implica que si la informació pot ser suficient per al compliment de la finalitat legítima dels regidors, sense incloure dades concretes de persones físiques, ja no estariem davant d'una comunicació de dades de caràcter personal, seguint allò que disposa el seu article 3, segons el qual només té caràcter de dada personal aquella informació que fa identificada o identificable la persona física. Cal tenir en compte que caldrà examinar acuradament si, tot i eliminar dades personals, la persona segueix essent identificable sense grans dificultats. Si és així, seran plenament aplicables els principis i garanties de la LOPD, entre d'altres, els esmentats en aquest informe.

V

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 dels 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 caldria finalment recordar que, 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 delicte de descobriment i revelació de secrets.

D'acord amb les consideracions fetes fins ara en relació amb la consulta plantejada respecte l'accés dels regidors de l'Ajuntament a dades personals tractades per l'atorgament de subvencions a la Comissió de Festes del municipi, es fan les següents,

Conclusions

La informació objecte de la consulta és probable que contingui, entre d'altres, dades de caràcter personal, que s'ajusten a 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”. Només aquestes dades són a tots els efectes dades personals, i per tant estan protegides per la normativa citada.

Atès que els regidors tenen atribuït per la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local, 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 funcions que els corresponguin, es podria admetre un accés a favor de tots els regidors del Consistori a les dades de caràcter personal que consten en la informació objecte de consulta.

Tot i que la comunicació de dades de caràcter personal resta sotmesa amb caràcter general al règim general aplicable que es preveu en els articles 11 i 21 de la LOPD, en el cas que ens ocupa, atès que, segons disposa la LRBRL els regidors formen part integrant de l'ajuntament, no estariem pròpiament davant d'un tercer aliè a la relació entre l'interessat, és a dir, la persona física titular de les dades, i el propi ajuntament. L'accés que realitza el regidor a la informació objecte de la consulta es fa en tant que part integrant del consistori, sense que sigui rellevant, des d'un punt de vista de protecció de dades personals, el fet que ja hagin tingut accés a l'expedient o que la informació sol·licitada faci referència a assumptes tractats en anys anteriors.

Aquest accés a les dades de caràcter personal 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 concreta, prevista en una norma amb rang de llei, que ha generat la comunicació de les dades, en aquest cas, el necessari desenvolupament de les funcions que corresponen als regidors.

El principi de qualitat exigeix fer una ponderació respecte les dades personals incloses en el conjunt de la informació objecte de consulta, per tal que no es comuniquin més dades personals de les estrictament necessàries per a assolir la finalitat legítima d'accés a la informació per part dels regidors.

Aquest dret no pot veure's limitat més enllà del fet que el seu exercici suposi un ús desmesurat o un abús de dret en la petició que es formula, en tant que podria arribar a obstaculitzar el funcionament del servei municipal, o bé, suposi la vulneració dels drets configurats en l'article 18 CE, entre ells, el dret a la protecció de dades de caràcter personal.

El lliurament d'un certificat dels documents de l'expedient administratiu podria no ésser un instrument suficient per complir amb l'obligació legal de facilitar l'accés als regidors en els termes previstos.

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