

**Dictamen en relación con la consulta planteada por un Ayuntamiento referente al ejercicio del derecho del responsable de la oposición a obtener información del Ayuntamiento**

Se presenta ante la Agencia Catalana de Protección de Datos un escrito del alcalde de un Ayuntamiento en el que se solicita el parecer de la Agencia en relación con el derecho de acceso a la información que la legislación reconoce a los concejales.

En concreto, se plantea la posibilidad de que las peticiones que realiza el responsable de la oposición tengan carácter indiscriminado, por el volumen de documentación que solicita. Se solicita de la Agencia, equilibrando los principios que vienen establecidos en la legislación de protección de datos, unos parámetros a tener en cuenta para poder limitar el derecho de acceso a la información, de forma que no se convierta en abusivo.

Analizadas la consulta, que no se acompaña de ninguna otra documentación, y la normativa vigente aplicable, y visto el informe de la Asesoría Jurídica, se emite el siguiente dictamen:

**I**

La primera consideración que hay que hacer, desde la perspectiva de protección de datos de carácter personal, se refiere a la delimitación del objeto propio de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante, LOPD).

El objeto de esta ley, como se precisa en su artículo 1, consiste en garantizar y proteger, en lo referente a los tratamientos de datos personales, las libertades públicas y los derechos fundamentales de las personas físicas, y especialmente a su honor y su intimidad personal y familiar. Por lo tanto, el objeto de esta normativa es proteger los derechos de las personas físicas por la vía de proteger la información que se refiere a dichas personas.

En concreto, la LOPD define en su artículo 3.a los datos de carácter personal como «cualquier información referente a personas físicas identificadas o identificables». Por lo tanto, únicamente aquellos datos que pueden dar información que conduzca a identificar directa o indirectamente a una persona física serían datos de carácter personal, y por lo tanto únicamente este tipo de datos estarán sometidos al control y protección de la LOPD.

Es relevante realizar estas consideraciones porque en la consulta se menciona genéricamente el derecho de acceso a la información por parte del responsable de la oposición, sin concretarlo en una información o caso específico. Por lo tanto, con carácter general, hay que decir que únicamente será de aplicación la LOPD cuando en la información solicitada existan datos de carácter personal.

Así pues, en cada caso concreto el Ayuntamiento deberá examinar si en la información solicitada existen datos de carácter personal, para considerar la aplicación de los principios y garantías previstos en la legislación de protección de datos. Hay que tener en cuenta, además, que el mismo artículo 3 de la LOPD, apartado d, define el tratamiento de datos como el conjunto de operaciones y procedimientos técnicos, de carácter automatizado o no, que permitan recoger, grabar, conservar, elaborar, modificar, bloquear y cancelar datos, así como las cesiones de datos que deriven de comunicaciones, consultas, interconexiones y transferencias, de modo que cualquier tratamiento de datos de carácter personal que realice el Ayuntamiento, en cuanto responsable de determinados ficheros o tratamientos, está sometido a los principios y disposiciones que se contienen en la normativa de protección de datos.

Exceptuando estos casos, no corresponderá valorar los posibles límites al acceso a la información en los términos planteados en la consulta desde la perspectiva de la LOPD, si bien deberá tenerse en cuenta lo que pueda establecer otra normativa aplicable.

Por lo tanto, la consulta debe analizarse en relación con la normativa de protección de datos de carácter personal únicamente en aquellos casos en que la información solicitada por el responsable de la oposición o, en general, por los concejales del consistorio, incluya datos de carácter personal.

## II

En este contexto, es necesario referirse a la normativa sectorial aplicable al caso, ya que el ordenamiento jurídico establece unos derechos a favor de los concejales de un consistorio, dentro de la organización del gobierno y la Administración municipal. En concreto, según lo dispuesto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LRBRL), los miembros de las corporaciones locales ejercen una serie de funciones en base a las competencias que les otorga la legislación, en cuanto miembros de la corporación que ostentan delegaciones o responsabilidades de gestión, o bien como miembros de determinados órganos colegiados (artículos 19 y siguientes de la LRBRL), así como funciones de control de las actividades del Ayuntamiento, en relación a las cuales tienen reconocido un derecho de acceso a determinada información. El ejercicio de este derecho de acceso estará sometido a determinadas condiciones, previstas en el Decreto Legislativo 2/2003 y en el Real Decreto 2568/1986, que aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

La propia consulta menciona el artículo 77.1 de la LRBRL, en el que se establece lo siguiente: «Todos los miembros de las corporaciones locales tienen derecho a obtener del alcalde o alcaldesa, o del presidente o presidenta, o de la Comisión de Gobierno, los antecedentes, datos o informaciones en poder de los servicios de la corporación que resulten precisos para el desarrollo de su función».

Dado que en la consulta se hace especial mención de que las peticiones de información las realiza el responsable de la oposición, hay que incidir en que, según este artículo, el reconocimiento del derecho de acceso a la información es para todos los miembros de la corporación local, por lo tanto, independientemente de que se encuentren en el equipo de gobierno o en la oposición.

En cuanto al derecho de información de todos los concejales, el artículo 164 del Decreto Legislativo 2/2003, ya citado, dispone lo siguiente:

«164.1. Todos los miembros de las corporaciones locales tienen derecho a obtener del alcalde o alcaldesa, o del presidente o presidenta, o de la Comisión de Gobierno, todos los antecedentes, datos o informaciones que están en poder de los servicios de la corporación y que resulten precisos para el desarrollo de su función.

»164.2. Los servicios de la corporación deben facilitar directamente información a los miembros de las corporaciones cuando:

»a) Ejercen funciones delegadas y la información se refiera a asuntos propios de su responsabilidad.

»b) Se trate de asuntos incluidos en el orden del día de las sesiones de los órganos colegiados de los cuales son miembros.

»c) Se trate del acceso a información o documentación de la corporación local que sea de libre acceso a los ciudadanos.

»164.3. En los demás casos, la solicitud de información se entiende como aceptada por silencio administrativo si no se dicta resolución denegatoria en el plazo de cuatro días a contar de la fecha de presentación de la solicitud. En cualquier caso, la resolución denegatoria debe motivarse, y únicamente puede fundamentarse en los siguientes casos:

»a) Cuando el conocimiento o difusión de la información pueda vulnerar el derecho constitucional al honor, la intimidad personal o familiar o a la propia imagen.

»b) Cuando se trate de materias afectadas por la legislación general sobre secretos oficiales o por secreto sumarial.

»164.4. Lo dispuesto en los apartados anteriores se entiende sin perjuicio de la obligación de facilitar a todos los miembros de la corporación la documentación íntegra de todos los asuntos incluidos en el orden del día de las sesiones de los órganos colegiados, desde el mismo momento de la convocatoria. Cuando se trate de un asunto incluido por declaración de urgencia, deberá distribuirse, como mínimo, la documentación indispensable para poder tener conocimiento de los aspectos esenciales de la cuestión sometida a debate.

»164.5. Los miembros de la corporación tienen derecho a obtener copia de la documentación a la que tienen acceso. Esta copia puede obtenerse en formato papel o bien en el soporte técnico que permita acceder a la información requerida.

«164.6. Los miembros de la corporación deben respetar la confidencialidad de la información a la que tienen acceso por razón del cargo si el hecho de publicarla puede perjudicar los intereses del ente local o de terceras personas.»

Como se desprende de esta normativa, el hecho de que el concejal que ejerce el derecho de acceso a la información forme parte del equipo de gobierno o de la oposición no generaría, desde la perspectiva de protección de datos, un trato diferenciado a efectos de considerar legítimo este acceso a la información que contiene datos de carácter personal.

En consecuencia, puesto que los concejales tienen atribuida por ley la facultad de consultar determinada documentación de que dispone el Ayuntamiento únicamente para el ejercicio de las funciones que les corresponden, podría admitirse un acceso a favor de todos los concejales del consistorio, incluidos evidentemente los concejales de la oposición, a determinada información que puede contener datos de diversa naturaleza, entre otros, datos de carácter personal.

Complementariamente a las previsiones que pueda contener la normativa sectorial aplicable, ya citada, toda comunicación de datos de carácter personal deberá regirse por los principios y obligaciones de la LOPD, con independencia de la condición del concejal como miembro del equipo de gobierno o de la oposición, y por lo tanto habrá que tener en cuenta las condiciones de acceso a la información derivadas de la aplicación de los principios de la normativa de protección de datos, como se concretará a continuación.

### III

La normativa de protección de datos establece una serie de principios y obligaciones en relación con el tratamiento de datos personales que deberá tenerse en cuenta cuando el acceso a información por parte de los concejales se refiera a información que contiene datos de carácter personal, y únicamente respecto a esta tipología de datos.

El principal objetivo de la LOPD es siempre la protección del derecho fundamental a la protección de datos personales de los ciudadanos, y no servir, con carácter general, como herramienta de limitación o control del ejercicio del derecho de acceso a información por parte de los concejales.

Por lo tanto, los principios y obligaciones de la LOPD deben servir para proteger el derecho a la autodeterminación informativa de los ciudadanos, y no como instrumento para controlar o limitar de forma genérica el derecho de acceso de los concejales a la información.

Si bien es cierto que la normativa de protección de datos podría fundamentar la limitación en un caso concreto del acceso del concejal a datos de carácter personal incluidos en la información solicitada, la normativa de protección de datos no tiene como finalidad servir con carácter general de parámetro para considerar si un número más o menos elevado de solicitudes puede resultar abusivo, más aún si tenemos en cuenta que algunas de estas solicitudes pueden

referirse a informaciones en que no se contengan datos de carácter personal, en cuyo caso, como ya ha quedado dicho, la LOPD no resultará de aplicación.

La consulta se centra en la problemática del carácter indiscriminado cuando la petición de acceso se refiere a numerosos documentos, que podría considerarse un posible abuso en las solicitudes realizadas. En relación a esta cuestión, se recuerda que la doctrina del Tribunal Supremo se ha referido a los casos en que la solicitud de información supone un uso abusivo en el ejercicio del derecho de acceso de los concejales, en cuanto puede llegar a obstaculizar el funcionamiento del servicio municipal.

Este límite operaría, por tanto, cuando se produce un uso desmesurado o un abuso de derecho en la petición formulada (sobre esta cuestión se citan, entre otras, las SSTs de 28 de mayo de 1997 y de 12 de noviembre de 1999).

Realizada esta precisión, la LOPD dispone en su artículo 6 que el tratamiento de los datos de carácter personal requiere el consentimiento inequívoco de la persona afectada, salvo que una ley disponga otra cosa, añadiendo que no es necesario el consentimiento cuando los datos de carácter personal son recabados para el ejercicio de las funciones propias de las administraciones públicas en el ámbito de sus competencias, entre otros.

Por lo tanto, con carácter general la LOPD habilitaría el acceso de los concejales a los datos de carácter personal incluidos en el conjunto de la información solicitada, sin consentimiento de los titulares de los datos, cuando el acceso fuera necesario para el desarrollo de las funciones de control de las actividades de la corporación municipal en los términos previstos en la LRBRL.

Esta es una exigencia del principio de calidad, definido en el artículo 4 de la LOPD, y que se aplica a cualquier tratamiento de datos personales. Según dicho principio, los datos de carácter personal únicamente serán tratados para las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido.

Con arreglo a lo dispuesto en la normativa aplicable mencionada en cuanto al acceso por parte de los concejales a la información, se contemplan determinados casos en que no es necesaria una autorización y la información debe darse de forma directa al concejal (artículo 164.2 del Decreto Legislativo 2/2003), y otros en que sí es necesaria la autorización para el acceso a la información.

En estos casos, respecto a la forma de justificar la finalidad del acceso a la información por parte del concejal solicitante, como se desprende de la LRBRL y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, en la STS de 5 de noviembre de 1999), no se exige a este concejal que explique o fundamente la finalidad de su petición, ya que la razón de su solicitud debe entenderse implícita en el ejercicio de sus funciones en cuanto concejal, a quien corresponde el control y fiscalización de los órganos de gobierno de la corporación, tal y como se explicita en el artículo 22.2.a de la LRBRL.

Ahora bien, desde la perspectiva de la protección de datos es necesario que el Ayuntamiento realice una ponderación por exigencia del principio de calidad, a fin de equilibrar los derechos o intereses en juego, es decir, el derecho de acceso por parte de los concejales, en relación con la necesaria protección de datos personales de terceras personas.

Así, interpretando las previsiones de la LRBRL y la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en conexión con la LOPD y con la necesidad de circunscribir la comunicación de datos al contexto de una finalidad legítima, los concejales, al realizar una solicitud de información que contiene datos de carácter personal, deberían concretarlo en relación con el desarrollo de las funciones que les atribuye la legislación. Esta concreción al solicitar la información podría facilitar la ponderación que el Ayuntamiento, en cuanto responsable de los ficheros o tratamientos de datos de carácter personal, debe realizar para valorar la pertinencia del acceso a los datos de carácter personal.

Este principio de calidad, además de exigir que el acceso se realice en el contexto de una finalidad legítima, determinada y explícita (en este caso, el desarrollo de la función que la ley

atribuye a los concejales), también determina que los datos de carácter personal únicamente pueden ser recabados para ser tratados, así como someterlos a dicho tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con la finalidad en cuestión.

Así, la comunicación de datos debería referirse, en el caso que nos ocupa, a los datos personales que sean necesarios para dar respuesta satisfactoria al derecho legítimo ejercido por el responsable de la oposición.

En conclusión, a fin de cumplir con el principio de calidad será necesaria una ponderación, cuando en el conjunto de la información a la que solicita acceder el responsable de la oposición, siguiendo los términos de la consulta, contenga datos de carácter personal, para que no se comuniquen más datos personales de los estrictamente necesarios para alcanzar la finalidad legítima de acceso a la información, es decir, el ejercicio de las funciones que los concejales tienen encomendadas por la normativa aplicable.

La ponderación a la que se ha hecho referencia, que debería evitar que se comunicaran datos excesivos o no pertinentes para el cumplimiento de la finalidad citada, debe realizarse lógicamente en relación con el conjunto de datos personales, pero deberá llevarse a cabo de forma especialmente cuidadosa si la información en cuestión contiene datos personales que la LOPD considera especialmente protegidos, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 7 de esa ley (datos relativos a la ideología, afiliación sindical, religión y creencias, o que hagan referencia al origen racial, la salud y la vida sexual).

#### IV

Aún en relación con la aplicación del principio de calidad, no debe descartarse en algunos casos la posibilidad de proporcionar la información a los concejales de forma anonimizada, es decir, sin hacer referencia a datos de carácter personal, si esta posibilidad no desvirtúa la legítima finalidad que establece la LRBRL y el resto de normativa citada. Esta posibilidad, que no se exige con carácter general y que deberá valorarse en cada caso, podría ser pertinente en aquellos casos en que, sin incluir datos concretos que puedan hacer identificadas o identificables a las personas físicas, siguiendo los términos del artículo 3 de la LOPD, pueda darse respuesta satisfactoria a la petición de los concejales.

A estos efectos, resulta relevante tener en cuenta lo expuesto en el Dictamen 4/2007 del Grupo de Trabajo del artículo 29, creado en la Directiva 95/46/CE, de protección de datos, sobre el concepto de datos personales, que fue adoptado el 20 de junio de 2007.

Dejando a un lado las valoraciones realizadas principalmente en cuanto a las exigencias del principio de calidad, en los términos de la LOPD, el derecho de acceso de todos los concejales a la información también deberá regirse, entre otros, por el deber de reserva, en los términos del artículo 164.6 del Decreto Legislativo 2/2003, y del artículo 16.3 del Real Decreto 2568/1986, ya citados. Según estos artículos, los miembros de la corporación tienen el deber de guardar reserva en relación con las informaciones que se les facilite para hacer posible el desarrollo de su función. Este deber de secreto también se contempla explícitamente en el artículo 10 de la LOPD, según el cual «el responsable del fichero y quienes intervengan en cualquier fase del tratamiento de datos de carácter personal están obligados al secreto profesional respecto de los mismos y al deber de guardarlos, obligaciones que subsistirán aun después de finalizar sus relaciones con el titular del fichero o, en su caso, con el responsable del mismo».

En lo referente al deber de secreto, según determina el Código Penal en sus artículos 197 y 198, la autoridad o funcionario público que, exceptuando los casos permitidos por la ley y prevaleciéndose de su cargo, difunda, revele o ceda a terceros determinados datos, estaría realizando una conducta que podría ser constitutiva del delito de descubrimiento y revelación de secretos.

Con arreglo a las consideraciones realizadas hasta ahora en relación con la consulta planteada referente al derecho de acceso a la información que la legislación reconoce a los concejales, en concreto al responsable de la oposición, se adoptan las siguientes.

## **Conclusiones**

Dado que los concejales tienen atribuido por la legislación aplicable un derecho específico de acceso a la información, y por lo tanto la facultad de consultar determinada documentación de que dispone el Ayuntamiento para el ejercicio de sus funciones, puede admitirse un acceso a favor de todos los concejales del consistorio a los datos de carácter personal contenidos en la información que solicitan, con independencia de su condición de miembros del gobierno o de la oposición.

En los casos en que la información solicitada por el concejal responsable de la oposición contenga datos de carácter personal, según la definición del artículo 3 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, que los define como «cualquier información referente a personas físicas identificadas o identificables», resultará aplicable la normativa de protección de datos.

El acceso a los datos de carácter personal en el caso que se consulta será legítimo, desde la perspectiva de la protección de datos, cuando se dé cumplimiento a los principios y obligaciones de la LOPD, en concreto el principio de calidad de los datos, según el cual los datos únicamente pueden ser utilizados para el cumplimiento de la finalidad determinada, explícita y legítima que ha generado el acceso a los datos, en este caso el necesario desarrollo de las funciones que corresponden al concejal que realiza la solicitud de información.

El principio de calidad exige realizar una ponderación con respecto a los datos personales incluidos en el conjunto de la información solicitada, a fin de que no se comuniquen más datos de los estrictamente necesarios para alcanzar la finalidad legítima de acceso a la información por parte del concejal responsable de la oposición, en el caso que se consulta, ponderación que deberá realizarse de forma especialmente cuidadosa si en la información se contienen datos especialmente protegidos.

El acceso por parte de los concejales a los datos de carácter personal deberá regirse por el deber de secreto en los términos del artículo 10 de la LOPD y de la normativa sectorial aplicable.