

Dictamen en relació amb la consulta formulada per un Ajuntament sobre la possibilitat de lliurar a regidors de l'oposició una còpia de l'expedient del procés de selecció per cobrir una plaça d'inspector de la policia local.

Es presenta davant l'Agència Catalana de Protecció de Dades un escrit d'un Ajuntament en el que es demana que l'Agència emeti un dictamen per valorar si la possibilitat de lliurar a regidors de l'oposició una còpia de l'expedient del procés de selecció per cobrir una plaça d'inspector de la policia local pot suposar una vulneració de la legislació sobre protecció de dades.

Analitzada la consulta, que s'acompanya d'una còpia de l'expedient administratiu de selecció de l'inspector de policia local, al qual s'ha afegit també una còpia de la sol·licitud formulada pel Grup municipal per tal d'obtenir un còpia de tot l'expedient del procés de selecció, i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto el següent dictamen:

I

(...)

II

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". Per tant, aquelles dades que poden donar informació que es refereixi directa o indirectament a una persona física serien dades de caràcter personal, i per tant estaran sotmeses al control i protecció de la LOPD.

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, com és el cas que ens ocupa, atès que en l'expedient tramès hi figuren tant dades dels aspirants que han participat al procés de selecció (fonamentalment les dades que figuren en els seus currículums, però també d'altres), com d'altres persones que han intervingut en el procés.

Cal aclarir també amb caràcter previ que tot i que l'accés a la informació sol·licitada es pot considerar que comporta una comunicació de dades, no constitueix pròpiament una comunicació en el sentit previst a la LOPD.

La LOPD defineix com cessió o comunicació de dades, qualsevol revelació de dades efectuada a una persona diferent de l'interessat (article 3.i). 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. 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 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 estaríem 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.

A la vista de la consulta plantejada, resulta clar que el conjunt de la informació sol·licitada permet identificar persones directament a través del nom i els cognoms, per la qual cosa resultaria de plena aplicació la normativa de protecció de dades, amb independència que l'accés a la informació sol·licitada no pugui considerar-se una comunicació en el sentit establert per la LOPD.

III

D'acord amb 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 Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (en endavant, TRLMRLC), aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, i en el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals (ROF), aprovat pel Reial decret 2568/1986, de 28 de novembre.

L'article 77.1 de la LRBRL 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."

Cal incidir en què, segons aquest article, el dret d'accés a la informació correspon als regidors i no al grup municipal. Qüestió aquesta que resulta rellevant en el cas que ens ocupa atès que la consulta no es refereix a la sol·licitud d'informació per part dels regidors sinó per part d'un grup municipal. Cal dir però que malgrat que la sol·licitud es formuli en nom del grup Municipal, va signada per un regidor, que podria sol·licitar la informació directament com a regidor. Partirem per això de la consideració que la sol·licitud d'informació l'ha de subscriure un o més regidors, a títol personal i seran també els propis regidors que subscriuguin la sol·licitud els responsables de l'adequat tractament de la informació a què tinguin accés. En qualsevol cas, recordar també que 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 TRLMRLC 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."

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 i sens perjudici de la normativa citada, tot accés a dades de caràcter personal per part dels regidors 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.

IV

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.

De fet, el propi Grup municipal reconeix en el seu escrit de 13 de gener de 2009 que ja va tenir accés a l'expedient durant la seva tramitació i que va poder consultar la informació relativa a tots els aspirants (full 651 de l'expedient). I si bé amb posterioritat a aquella data s'ha incorporat altra documentació referida als candidats, s'ha de dir que fonamentalment les dades personals afegides amb posterioritat es limitarien a la consideració d'apte o no apte en la prova psicotècnica, a la qual ens referirem més endavant, atès que els informes jurídics que apareixen en relació amb els efectes del títol de criminologia de l'escola de Criminologia de Catalunya

(fulls 662 a 692) no contenen dades dels aspirants i per tant no plantegen problemes des del punt de vista de la protecció de dades.

Ara bé, d'acord amb el principi de qualitat de les dades, les dades tractades, en el cas que ens ocupa les dades comunicades, han de ser adequades, pertinents i no excessives (art. 4.1 LOPD).

Per tant, 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.

Això implica que, 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.

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 darrers 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 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.

Ara bé, 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 que justifiqui la comunicació, 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. Això serà especialment rellevant quan en la informació sol·licitada pugui haver-hi dades de caràcter sensible.

Així, per exemple, si la finalitat de l'accés és la verificació que els aspirants complien determinats requisits, resultaria irrellevant la informació relativa als pagaments de les dietes (entre la qual hi figuren diversos comptes corrents dels membres del tribunal) que figura a l'expedient (fulls 656-661, 697-704 i 760-767).

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 que revelin la ideologia, l'afiliació sindical, la religió i les creences, o que facin referència a l'origen racial, a la salut o a la vida sexual).

En aquest sentit s'ha de destacar que tenint en compte que el procés selectiu analitzat en el cas que ens ocupa comportava la realització d'una prova psicotècnica que incloïa test de personalitat, o estats psicopatològics (full 743 de l'expedient), no és descartable que com a resultat de la realització d'aquestes proves pogués aparèixer a l'expedient informació psicològica que, com a dada de salut (art. 5.1.g del RLOPD), s'hauria de considerar especialment protegida. No obstant això, s'ha pogut comprovar que en l'expedient tramès no hi figura la informació concreta obtinguda de cadascun dels aspirants sinó només la consideració d'apte o no apte (full 745 de l'expedient). Aquesta circumstància, que s'ha de valorar positivament des del punt de vista de la protecció de dades de caràcter personal, facilita la ponderació a l'hora de donar accés a aquesta informació, sens perjudici que la resta de la documentació relativa a aquesta prova hagi de quedar en poder i ser custodiada pels tècnics psicòlegs o mèdics corresponents.

D'altra banda, en determinats supòsits no s'ha de descartar 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, es pugui donar resposta satisfactòria a la petició dels regidors. No obstant això, en el cas que ens ocupa, si l'objecte del control és verificar la informació referida algun dels candidats no sembla que pugui ser exigible una anonimització que els afecti a tots. Però en canvi des del punt de vista de la protecció de dades podria ser positiu que la consulta s'hagués plantejat, o es concreti amb posterioritat mitjançant un acord entre els regidors sol.licitants i el responsable de la informació, de forma limitada en relació amb un candidat o candidats concrets (p. ex. En relació amb els candidats admesos, els exclosos, o els que hagin superat una determinada fase del procediment selectiu).

Per això, tot i que no es pot descartar que pugui resultar adequat l'accés a la informació sol.licitada en exercici de la funció de control que poden exercir els regidors, des del punt de vista de la protecció de dades seria desitjable una major concreció en la finalitat de la comunicació sol.licitada, per tal d'avaluar-ne la proporcionalitat.

Pel que fa a la forma en què s'ha de lliurar la informació, la sol.licitud presentada pel grup municipal es refereix a la obtenció d'una còpia de tot l'expedient del procés de selecció. A banda de les consideracions que ja s'han formulat respecte el contingut de determinats documents que en funció de la finalitat de l'accés poden resultar irrellevants (cas per exemple de les domiciliacions bancàries dels membres del tribunal), escau també fer algunes consideracions addicionals atès que l'obtenció de còpies afegeix des del punt de vista de la protecció de dades uns riscos addicionals als que ja implica la pròpia comunicació.

D'entrada assenyalar que en el cas que ens ocupa no resulta d'aplicació la regulació continguda a l'article 37.8 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, del règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC), que preveu la possibilitat d'obtenir còpies dels documents l'examen dels quals sigui autoritzat per l'administració, atesa l'exclusió que conté l'art. 37.6.f) de la mateixa llei, pel que fa a l'accés dels regidors a la informació en poder de l'Ajuntament del qual formen part.

En canvi si que haurem de tenir en compte el que estableix l'article 164.5 TRLMRLC que preveu que els membres de la corporació tenen dret a obtenir còpia, en suport paper o electrònic, de la documentació a la qual tenen accés.

La normativa de protecció de dades, que és la normativa des de la qual s'emet aquest informe no preveu una forma específica per tal de donar accés a la informació i per tant no es pot descartar l'obtenció de còpies. No obstant això, per tal de preservar la confidencialitat de la informació i minimitzar els riscos de pèrdua de la mateixa, sempre resultarà més adequat limitar les còpies als documents que resultin estrictament necessaris i evitar la còpia indiscriminada d'expedients sencers.

En aquest sentit l'art. 16.1.a) ROF limita la possibilitat d'obtenir còpies als documents als quals es té lliure accés (art. 164.2 TRLMRLC) i als altres supòsits en que sigui autoritzat pel president de la Junta de Govern Local, tal com ha recollit també la jurisprudència del Tribunal Suprem (SSTS de 22 de novembre de 1989, de 27 de desembre de 1994 (RJ 10459), 5 de febrer de 1995 (RJ 1671) o de 29 d'abril de 2003).

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 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 TRLMRLC i de l'article 16.3 del ROF, 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.

Òbviament aquest deure de confidencialitat no afectaria a aquelles informacions respecte de les quals l'Ajuntament tingui l'obligació de fer-les públiques d'acord amb la normativa reguladora de del procés selectiu, però si aquella altra informació de què tingui coneixement i que no estigui inclosa en l'esmentat deure de publicitat.

D'acord amb les consideracions fetes en aquests fonaments jurídics en relació amb la consulta plantejada, es fan les següents,

Conclusions

L'accés a la informació sol·licitada a què es refereix aquesta consulta pot quedar emparat pel dret dels regidors a consultar determinada documentació de què disposa l'Ajuntament per a l'exercici de les seves funcions, incloent 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 als regidors que fan la sol·licitud d'informació.

El principi de qualitat exigeix, en la mesura que sigui possible, 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 d'acord amb el principi de proporcionalitat.

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 la resta de normativa aplicable.