

Dictamen en relació amb una consulta formulada per un Ajuntament sobre el dret d'accés a la informació municipal per part d'uns regidors de l'oposició.

Es presenta davant l'Agència Catalana de Protecció de Dades, un escrit de l'alcalde d'un Ajuntament sol·licitant a l'Agència que emeti un dictamen en relació al dret d'accés sol·licitat pels regidors de l'oposició a una còpia del llistat de treballadors d'una obra concreta, amb la indicació del nom i cognoms i si estan empadronats al municipi. El consistori considera que facilitar aquesta informació podria resultar excessiu i, consegüentment, sol·licita a l'Agència el seu parer al respecte.

Analitzada la consulta, la documentació que s'acompanya i la normativa vigent aplicable, i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica, es dictamina el següent.

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, com les dades sol·licitades pels regidors en aquest cas, serien dades de caràcter personal, i per tant estaran sotmeses al control i protecció de la LOPD.

Convé apuntar, com bé assenyala l'Ajuntament, que, tot i que l'accés a la informació sol·licitada es pot considerar que comporta una comunicació de dades personals, no constitueix pròpiament una cessió en el sentit previst a la LOPD.

Aquesta llei 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, 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 realitzen els regidors a la informació objecte de la consulta es fa en tant que part integrant del consistori.

Per tant, en aquest cas, resulta 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 a la LOPD.

III

La normativa aplicable atorga als regidors, per a l'exercici de les funcions que els corresponen, un dret d'accés a aquella informació que resulti necessària per al compliment de les dites funcions, informació que ha de disposar l'Ajuntament de què es tracti.

En concret, la LRBRL disposa que 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, 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.

Com ha posat de manifest aquesta Agència en diversos dictàmens (que es poden consultar en la web de l'Agència, www.apd.cat), l'exercici d'aquest dret d'accés es troba sotmès a determinades condicions, previstes en el 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 endavant, TRLMRLC) i en el Reial decret 2568/1986, que aprova el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals (en endavant, ROF).

En concret, l'article 77.1 de la LRBRL disposa 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."*

En qualsevol cas, escau recordar 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 164.1 del TRLMRLC citat, disposa que *"tots els membres de les corporacions locals tenen dret a obtenir (...) tots les antecedents, les dades o les informacions que són en poder dels serveis de la corporació i són necessaris per al desenvolupament de la seva funció."*

En els seus apartats 2 i 3, disposa en quins casos els serveis de la corporació han de facilitar directament informació als membres de les corporacions, i quan s'ha de sol·licitar la informació. Per a aquests casos, la norma preveu que la resolució denegatòria s'ha de motivar i que només pot fonamentar-se en què 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, o bé quan es tracti de matèries afectades per la legislació general sobre secrets oficials o per secret sumarial.

Finalment, l'apartat 4 disposa que *"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."*

Per la seva banda, els articles 14, 15 i 16 del ROF, regulen el dret d'informació dels membres de les corporacions locals i preveuen l'accés a aquella informació que estigui en poder dels serveis de la corporació i sigui necessària pel desenvolupament de la seva funció.

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, tal i com apunta en el seu escrit l'Ajuntament, 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

En el cas plantejat a la consulta, els regidors sol·liciten accedir a un llistat identificat dels treballadors contractats per dur a terme una obra concreta en virtut dels ajuts proporcionats des d'un fon especial, creat per l'Estat per a la dinamització de l'economia i l'ocupació (Reial decret llei 9/2008, de 28 de novembre).

D'acord amb les manifestacions efectuades pel propi Ajuntament en el seu escrit de consulta, aquest consistori disposa d'aquesta informació. Això concordaria amb les previsions dels articles 6 i 7 del Reial decret llei 9/2008, relatives a l'adjudicació de les obres i a la justificació dels fons obtinguts, respectivament, tot i que cal fer notar que si bé l'article 7 estableix que l'Ajuntament ha de presentar a la Direcció general de Cooperació Local una memòria on consti la identitat dels treballadors contractats, en cap moment es fa menció en aquest article a la necessitat que hi consti el domicili d'aquests treballadors de l'empresa adjudicatària de les obres.

Per tant ja d'entrada, cal assenyalar que per a l'exercici de les funcions atribuïdes pel Real Decret Llei 9/2008, no sembla necessari que l'administració municipal disposi d'informació sobre el domicili de les persones treballadores de l'empresa adjudicatària.

Amb independència del que acabem d'exposar, si l'Ajuntament disposa d'aquesta informació sobre el domicili de les persones contractades per l'empresa adjudicatària, cal tenir en compte que amb caràcter general la LOPD habilitaria l'accés dels regidors a les dades de caràcter personal incloses en 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 a 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 (entre d'altres, en la STS de 5 de novembre de 1999), no cab exigir, per accedir a la informació per parts 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 cas, però els regidors han manifestat a l'Ajuntament, segons el seu escrit, que el motiu pel qual sol·liciten accedir a aquesta informació és "poder valorar la utilització correcta dels fons especials de l'Estat per a la dinamització de l'economia i l'ocupació, i concretament si s'ha contractat per aquesta obra persones empadronades al municipi en situació d'atur, com s'indica a l'article 9 del Reial decret llei 9/2008".

Escau valorar positivament aquesta concreció de la finalitat per la qual se sol·licita l'accés en la petició dels regidors, ja que això facilita la ponderació que l'Ajuntament, en tant que responsable dels fitxers o tractaments de les dades de caràcter personal objecte de consulta, ha de realitzar per valorar la pertinença de l'accés a les dades, en base al principi de qualitat (article 4 de la LOPD), i que des d'aquesta Agència s'ha recomanat realitzar sempre a les corporacions municipals.

En aquest sentit, cal destacar que l'Ajuntament, un cop realitzada aquesta ponderació, considera que proporcionar el llistat de treballadors contractats amb la indicació del nom i cognoms, i si estan empadronats al municipi podria resultar excessiu, atès que, segons el seu parer, per exercir la potestat de control que la LRBRL atorga als regidors en aquest cas seria suficient facilitar-los el llistat de manera anonimitzada o estadística, és a dir, només indicant el nombre de treballadors que han estat contractats i que es troben empadronats en el seu municipi.

Cal fer avinent que l'opció plantejada per l'Ajuntament, sens dubte seria la manera de facilitar informació més respectuosa amb la protecció de dades personals, en no permetre accedir a dades personals, tal com apunta l'article 6.1 del Decret llei. Però aquesta limitació de l'accés hauria de quedar supeditada a que la resposta donada sigui considerada suficient per part dels regidors que formulen la consulta, això és, sempre que no es desvirtui la legítima finalitat de control que preveu la LRBRL.

Si bé com menciona l'Ajuntament en l'escrit, el control i la fiscalització de la correcta utilització dels fons rebuts correspon a la administració estatal, no pot obviar-se que, en la mesura que els ajuts estatals van dirigits als municipis per al foment de la creació de llocs de treball, és legítim comprovar la incidència que els fons rebuts han pogut tenir pel que fa a la situació de la població del municipi que es trobi en situació d'atur. Aquest control, no només econòmic sinó també des d'una vessant política, pot considerar-se que s'enquadra dins de la funció de control i fiscalització de l'actuació dels òrgans de govern que la LRBRL atribueix als regidors expressament (article 22.2.a).

Facilitar la informació sol·licitada de manera anonimitzada és l'opció idònia des del punt de vista de la protecció de dades personals. No obstant això, en cas que resulti insuficient pels regidors per exercir aquest control, l'Ajuntament haurà de facilitar-la en una forma que sí que permeti efectuar aquest control, si més no identificant els treballadors que sí que estan empadronats al propi municipi. Per tant podria resultar innecessari incloure-hi els treballadors que tinguin el domicili fora del municipi.

En qualsevol cas, cal fer avinent que els regidors, en el compliment de les seves funcions i especialment un cop hagin accedit a informació personal, hauran de respectar igualment el principi de qualitat de les dades (article 4.1 de la LOPD) que, recordem, obliga a tractar les dades personals únicament per a les finalitats determinades, explícites i legítimes per a les quals s'hagin obtingut. Complementàriament, d'acord amb el principi de finalitat, els regidors no podran emprar aquestes dades personals per a finalitats incompatibles amb aquelles per a les quals hagin estat recollides (article 4.2 de la LOPD). És a dir, els regidors només podran accedir i tractar les dades sol·licitades per a la finalitat de controlar que les persones que han estat

contractades per fer una determinada obra en virtut dels fons estatals estan empadronades en el municipi.

V

A banda de les consideracions fetes respecte les exigències del principi de qualitat de les dades, en els termes de la LOPD, cal tenir en compte que 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, però si aquella altra informació de què tingui coneixement i que no estigui inclosa en el deure de publicitat esmentat.

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

Conclusions

Dels articles 6 i 7 del decret llei 9/2008, no es desprèn que el municipi hagi de disposar d'un llistat que inclogui el domicili dels treballadors de les empreses adjudicatàries d'obres finançades amb el fons especial que regula.

Malgrat això, si l'Ajuntament disposa d'aquest llistat, 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 se sol·licita, independentment de la seva condició de membre del govern o de l'oposició.

L'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 determinada, explícita i legítima que ha generat l'accés a les dades, en aquest cas, només podran accedir a la informació estrictament necessària per dur a terme el control de la utilització correcta per part de l'Ajuntament dels fons rebuts de l'Estat per a la dinamització de l'economia i l'ocupació.

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