

CNS 24/2010

Dictamen en relación con una consulta formulada por un Ayuntamiento sobre el derecho de acceso a la información municipal por parte de unos concejales de la oposición.

Se presenta ante la Agencia Catalana de Protección de Datos un escrito del alcalde de un Ayuntamiento que solicita a la Agencia que emita un dictamen en relación con el derecho de acceso, solicitado por los concejales de la oposición, a una copia del listado de trabajadores de una obra concreta, con indicación de sus nombres y apellidos y si están empadronados en el municipio.

El consistorio considera que facilitar esta información podría resultar excesivo y, por consiguiente, solicita a la Agencia su opinión al respecto.

Una vez analizada la consulta, la documentación que la acompaña y la normativa vigente aplicable, y visto el informe de la Asesoría Jurídica, se emite el siguiente dictamen:

I
(...)
II

La Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante, LOPD) define en su artículo 3.a) los datos de carácter personal como “*cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables*”. Por lo tanto, aquellos datos que puedan dar información que se refieran directa o indirectamente a una persona física, por ejemplo los datos solicitados por los concejales en este caso, son datos de carácter personal y, en consecuencia, están sometidos al control y la protección de la LOPD.

Conviene indicar, como bien señala el Ayuntamiento, que, si bien puede considerarse que el acceso a la información solicitada conlleva una comunicación de datos personales, no constituye propiamente una cesión en el sentido previsto en la LOPD.

Esta ley define como cesión o comunicación de datos cualquier revelación de datos efectuada a una persona distinta del interesado (artículo 3.i). La comunicación de datos de carácter personal queda sometida al régimen general aplicable que se prevé en los artículos 11 y 21 de la LOPD. Siguiendo la definición amplia de la comunicación de datos prevista en la LOPD, el uso por parte de los propios órganos y servicios de un Ayuntamiento o, en este caso, por parte de los concejales podría considerarse un acceso a datos de carácter personal de terceros distintos del interesado.

No obstante, hay que tener en cuenta que el artículo 19.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases del Régimen Local (en adelante, la LRBRL) dispone que el gobierno y la administración municipal corresponden al Ayuntamiento, el cual está integrado por el alcalde y los concejales. De este modo, puesto que los concejales forman parte integrante del Ayuntamiento, propiamente no estaríamos ante un tercero ajeno a la relación entre el interesado, es decir, la persona física titular de los datos, según el artículo 3.e) de la LOPD, y el Ayuntamiento en cuestión. El acceso que

realizan los concejales a la información objeto de la consulta se efectúa en cuanto parte integrante del consistorio.

Por lo tanto, en este caso resulta de plena aplicación la normativa de protección de datos, con independencia de que el acceso a la información solicitada no pueda considerarse una comunicación en el sentido establecido en la LOPD.

III

La normativa aplicable otorga a los concejales, para el ejercicio de las funciones que les corresponden, un derecho de acceso a la información que resulte necesaria para el cumplimiento de dichas funciones, información de la que debe disponer el Ayuntamiento que corresponda.

En concreto, la LRBRL dispone que los miembros de las corporaciones locales ejercen una serie de funciones sobre la base de 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, así como funciones de control de las actividades del Ayuntamiento, en relación con las cuales tienen reconocido un derecho de acceso a determinada información.

Como ha puesto de manifiesto esta Agencia en varios dictámenes (que pueden consultarse en la web de la Agencia, www.apd.cat), el ejercicio de este derecho de acceso está sometido a determinadas condiciones, previstas en el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña (en adelante, TRLMRLC), y en el Real Decreto 2568/1986, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (en adelante, ROF).

En concreto, el artículo 77.1 de la LRBRL dispone que *“todos los miembros de las Corporaciones locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente o de la Comisión de Gobierno cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función”*.

En cualquier caso, conviene recordar que el reconocimiento del derecho de acceso a la información corresponde a todos los miembros de la corporación local, con independencia, por tanto, del hecho de que estén en el equipo de gobierno o en la oposición.

En relación con el derecho de información de todos los concejales, el artículo 164.1 del citado TRLMRLC dispone que *“todos los miembros de las corporaciones locales tienen derecho a obtener [...] cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función”*.

En sus apartados 2 y 3, este artículo dispone en qué casos los servicios de la corporación deben facilitar directamente información a los miembros de las corporaciones, y cuándo debe solicitarse la información. Para esos casos, la norma prevé que la resolución denegatoria debe motivarse y que tan sólo puede fundamentarse en que el conocimiento o la difusión de la información pueda vulnerar el derecho constitucional al honor, a la

intimidad personal o familiar, o a la propia imagen, o bien cuando se trate de materias afectadas por la legislación general sobre secretos oficiales o por secreto sumarial.

Finalmente, el apartado 4 establece que *“lo que disponen 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, tendrá que distribuirse, como mínimo, la documentación indispensable para poder tener conocimiento de los aspectos esenciales de la cuestión sometida a debate”*.

Por su parte, los artículos 14, 15 y 16 del ROF regulan el derecho de información de los miembros de las corporaciones locales y prevén el acceso a aquella información que obre en poder de los servicios de la corporación y sea necesaria para el desarrollo de su función.

Así pues, puesto que los concejales tienen atribuida por ley la facultad de consultar determinada documentación que posee el Ayuntamiento, únicamente para el ejercicio de las funciones que les correspondan, 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 naturaleza diversa, entre otros, datos de carácter personal.

Complementariamente y sin perjuicio de la normativa citada, tal y como apunta en su escrito el Ayuntamiento, todo acceso a datos de carácter personal por parte de los concejales deberá regirse por los principios y las obligaciones de la LOPD, independientemente de la condición del concejal como miembro del equipo de gobierno o de la oposición y, por lo tanto, deberán tenerse 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.

IV

En el caso planteado en la consulta, los concejales solicitan acceder a un listado identificado de los trabajadores contratados para realizar una obra concreta en virtud de las ayudas proporcionadas desde un fondo especial creado por el Estado para la dinamización de la economía y el empleo (Real Decreto Ley 9/2008, de 28 de noviembre).

De acuerdo con las manifestaciones realizadas por el propio Ayuntamiento en su escrito de consulta, este consistorio dispone de esta información. Esto concordaría con lo previsto en los artículos 6 y 7 del Real Decreto Ley 9/2008, relativos a la adjudicación de las obras y a la justificación de los fondos obtenidos, respectivamente, aunque es preciso señalar que, si bien el artículo 7 establece que el Ayuntamiento debe presentar a la Dirección General de Cooperación Local una memoria donde conste la identidad de los trabajadores contratados, en ningún momento se menciona en este artículo la obligación de que conste el domicilio de esos trabajadores de la empresa adjudicataria de las obras.

Por lo tanto, ya de entrada debe señalarse que para el ejercicio de las funciones atribuidas por el Real Decreto Ley 9/2008 no parece necesario que la administración municipal disponga de información sobre el domicilio de las personas trabajadoras de la empresa adjudicataria.

Con independencia de lo que acabamos de exponer, si el Ayuntamiento dispone de esta información sobre el domicilio de las personas contratadas por la empresa adjudicataria, debe tenerse en cuenta que, con carácter general, la LOPD habilita el acceso de los concejales a los datos de carácter personal incluidos en la información solicitada, sin consentimiento de los titulares de los datos, cuando el acceso es necesario para el desarrollo de las funciones de control de las actividades de la corporación municipal, en los términos previstos en la LRBRL, es decir, cuando el acceso responde al ejercicio de una finalidad legítima, ya que los datos personales sólo pueden utilizarse para el cumplimiento de una finalidad concreta, prevista en norma con rango de ley.

Se trata de una exigencia del principio de calidad definido en el artículo 4 de la LOPD. De acuerdo con este principio, que se aplica a cualquier tratamiento de datos personales, los datos de carácter personal únicamente serán tratados para las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se han obtenido.

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 cabe exigir que los concejales, para que puedan acceder a la información, expliquen o fundamenten la finalidad de su petición, ya que la razón de su solicitud debe entenderse implícita en el ejercicio de sus funciones en cuanto concejales, a quienes corresponde el control y la fiscalización de los órganos de gobierno de la corporación, tal como se explicita en el artículo 22.2.a) de la LRBRL.

En este caso, sin embargo, los concejales han manifestado al Ayuntamiento, según su escrito, que el motivo por el que solicitan acceder a esta información es “poder valorar la utilización correcta de los fondos especiales del Estado para la dinamización de la economía y el empleo, concretamente si se ha contratado para esta obra a personas empadronadas en el municipio y en situación de desempleo, como se indica en el artículo 9 del Real Decreto Ley 9/2008”.

Debe valorarse positivamente esta concreción de la finalidad para la que se solicita el acceso en la petición de los concejales, ya que esto facilita la ponderación que el Ayuntamiento, como responsable de los ficheros o del tratamiento de los datos de carácter personal objeto de consulta, debe realizar para valorar la pertinencia del acceso a los datos, sobre la base del principio de calidad (artículo 4 de la LOPD), y que desde esta Agencia se ha recomendado realizar siempre a las corporaciones municipales.

En este sentido, hay que destacar que el Ayuntamiento, una vez realizada esta ponderación, considera que proporcionar el listado de trabajadores contratados con indicación de sus nombres y apellidos, y si están empadronados en el municipio, podría resultar excesivo, puesto que, en su opinión, para ejercer la potestad de control que la LRBRL otorga a los concejales en este caso bastaría con facilitarles el listado de manera anonimizada o estadística, es decir, tan sólo indicando el número de trabajadores que han sido contratados y que estaban empadronados en su municipio.

Es preciso señalar que la opción planteada por el Ayuntamiento sería sin duda la manera de facilitar información más respetuosa con la protección de datos personales, al no permitir el acceso a datos personales, tal como apunta el artículo 6.1 del Decreto Ley. Sin embargo, esta limitación del acceso debería quedar supeditada a que la respuesta dada se considere suficiente por parte de los concejales que formulan la consulta, siempre que no se desvirtúe la legítima finalidad de control que prevé la LRBRL.

Si bien, como menciona el Ayuntamiento en el escrito, el control y la fiscalización de la correcta utilización de los fondos recibidos corresponde a la administración estatal, no puede obviarse que, en la medida en que las ayudas estatales van dirigidas a los municipios para fomentar la creación de puestos de trabajo, es legítimo comprobar la incidencia que los fondos recibidos hayan podido tener en lo que se refiere a la situación de la población del municipio que se encuentre en situación de desempleo.

Este control, no sólo económico sino también desde una vertiente política, puede considerarse encuadrado dentro de la función de control y fiscalización de la actuación de los órganos de gobierno que la LRBRL atribuye a los concejales de forma expresa (artículo 22.2.a).

Facilitar la información solicitada de manera anonimizada es la opción idónea desde el punto de vista de la protección de datos personales. No obstante, en caso de resultar insuficiente para que los regidores ejerzan ese control, el Ayuntamiento deberá facilitarla en una forma que sí permita efectuar dicho control, si procede identificando a los trabajadores que sí estén empadronados en el propio municipio. Por lo tanto, podría resultar innecesario incluir a los trabajadores que tengan su domicilio fuera del municipio.

En cualquier caso, es preciso señalar que los concejales, en el cumplimiento de sus funciones y especialmente una vez hayan accedido a información personal, deberán respetar igualmente el principio de calidad de los datos (artículo 4.1 de la LOPD), el cual, recordamos, obliga a tratar los datos personales únicamente para las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido. De forma complementaria, de acuerdo con el principio de finalidad, los concejales no podrán emplear estos datos personales para finalidades incompatibles con aquellas para las que hayan sido recogidos (artículo 4.2 de la LOPD). Es decir, los concejales sólo podrán acceder y tratar los datos solicitados con la finalidad de comprobar que las personas que han sido contratadas para realizar una determinada obra en virtud de los fondos estatales están empadronadas en el municipio.

V

Aparte de las consideraciones realizadas respecto a las exigencias del principio de calidad de los datos, en los términos de la LOPD, hay que tener en cuenta que 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 TRLMRLC y del artículo 16.3 del ROF citados. Según este artículo, los miembros de la corporación tienen el deber de guardar reserva en relación con las informaciones que se les faciliten para posibilitar el desarrollo de su función.

Este deber de secreto también se prevé de forma explícita en el artículo 10 de la LOPD, según el cual *“el responsable del fichero y quienes intervengan en cualquier fase del tratamiento de los 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 relación con el deber de secreto, según lo dispuesto por el Código Penal en los artículos 197 y 198, la autoridad o el funcionario público que, fuera de los casos permitidos por la ley y prevaliéndose de su cargo, difunda, revele o ceda a terceros determinados datos, estaría realizando un acto que podría ser constitutivo del delito de descubrimiento y revelación de secretos.

Obviamente, este deber de confidencialidad no afectaría a aquellas informaciones que el Ayuntamiento tenga la obligación de hacer públicas, pero sí a aquella otra información de la que tenga conocimiento y que no esté incluida en el deber de publicidad mencionado.

De acuerdo con las consideraciones realizadas en estos fundamentos jurídicos en relación con la consulta planteada, se llega a las siguientes

Conclusiones

De los artículos 6 y 7 del Decreto Ley 9/2008 no se desprende que el municipio deba disponer de un listado que incluya el domicilio de los trabajadores de las empresas adjudicatarias de obras financiadas con el fondo especial que regula.

Aún así, si el Ayuntamiento dispone de este listado, el acceso a la información solicitada a la que se refiere la presente consulta puede quedar amparado por el derecho de los concejales a consultar determinada documentación de que dispone el Ayuntamiento para el ejercicio de sus funciones, incluidos los datos de carácter personal contenidos en la información que se solicita, independientemente de su condición de miembro del gobierno o de la oposición.

El acceso a los datos de carácter personal 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 sólo pueden ser utilizados para el cumplimiento de la finalidad determinada, explícita y legítima que ha generado el acceso a los datos. Así pues, en este caso sólo podrán acceder a la información que sea estrictamente necesaria para llevar a cabo el control de la correcta utilización, por parte del Ayuntamiento, de los fondos recibidos del Estado para la dinamización de la economía y el empleo.

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