

**Dictamen en relación con la consulta planteada por una concejala de 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 de una concejala de un Ayuntamiento, solicitando a la Agencia que emita un dictamen en relación con su derecho a acceder a una copia del listado de trabajadores de una obra concreta, con la indicación del nombre y los apellidos y si están empadronados en el municipio.

La consulta se acompaña de la documentación siguiente:

- Informe de la Secretaría del Ayuntamiento.
- Copia de la solicitud de acceso a la información.
- Copia de una consulta realizada por el Ayuntamiento a esta Agencia.
- Informe emitido por una empresa consultora.

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

I

[...]

II

La cuestión planteada en la consulta ya ha sido tratada por esta Agencia en el dictamen 24/2010, por lo que se recogen en el presente dictamen las consideraciones que se formularon en dicho dictamen, por resultar de aplicación al supuesto planteado en esta consulta, aunque en vista de la documentación adicional aportada por la persona que efectúa la consulta, habrá que hacer algunas matizaciones respecto a las consideraciones contenidas en aquel dictamen.

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 referente a personas físicas identificadas o identificables». Por lo tanto, los datos que pueden dar información que se refiera directa o indirectamente a una persona física, como los datos solicitados por los concejales en este caso, serían datos de carácter personal, por lo que estarán sometidos al control y la protección de la LOPD.

Conviene apuntar que si bien se podría considerar que el acceso a la información solicitada conlleva una comunicación de datos personales, no constituye propiamente una cesión en el sentido contemplado en la LOPD.

Dicha Ley define como cesión o comunicación de datos cualquier revelación de datos realizada a una persona distinta del interesado (artículo 3.i). La comunicación de datos de carácter personal queda sometida al régimen general aplicable establecido en los

artículos 11 y 21 de la LOPD. De acuerdo con la definición amplia de comunicación de datos establecida en la LOPD, se podría considerar que el uso por parte de los propios órganos y servicios de un Ayuntamiento o, en este caso, por los concejales, consiste en un acceso a datos de carácter personal de terceros distintos del interesado.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que el artículo 19.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL), dispone que el gobierno y la administración municipal corresponde al Ayuntamiento, el cual está integrado por el alcalde y los concejales. Así, dado que los concejales forman parte integrante del Ayuntamiento, no estaríamos propiamente 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 propio Ayuntamiento. El acceso que realizan los concejales a la información objeto de la consulta se hace en su calidad de parte integrante del consistorio.

Por consiguiente, en este caso, resulta de plena aplicación la normativa de protección de datos, con independencia de que el acceso a la información solicitada no se pueda considerar 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 de que se trate.

Concretamente, la LRBRL dispone que los miembros de las corporaciones locales ejercen una serie de funciones en base a las competencias que les otorga la legislación, como 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 se pueden consultar en la web de la Agencia, [www.apd.cat](http://www.apd.cat)), el ejercicio de este derecho de acceso se encuentra 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, que aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (en adelante, ROF).

Concretamente, 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, cabe recordar que el reconocimiento del derecho de acceso a la información es para todos los miembros de la corporación local, y por lo tanto, independientemente de que se encuentren 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 TRLMRLC dispone que «todos los miembros de las corporaciones locales tienen derecho a obtener [...] todos los antecedentes, los datos o las informaciones que están

en poder de los servicios de la corporación y son necesarios para el desarrollo de su función».

En sus apartados 2 y 3, dispone en qué casos los servicios de la corporación deben facilitar directamente información a los miembros de las corporaciones, y cuándo hay que solicitar la información. Para estos casos, la norma establece que la resolución denegatoria se tiene que motivar, y que solo puede fundamentarse en que el conocimiento o la difusión de la información pueda vulnerar el derecho constitucional al honor, la intimidad personal o familiar o 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 la información que esté en poder de los servicios de la corporación y sea necesaria para el desarrollo de su función.

Así pues, dado 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 correspondan, se podría admitir 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 y sin perjuicio de la normativa citada, todo acceso a datos de carácter personal por parte de los concejales deberá regirse por los principios y obligaciones de la LOPD, independientemente de la condición del concejal como miembro del equipo de gobierno o de la oposición, por lo que se deberán 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.

#### IV

En el caso planteado en la consulta, los concejales solicitan acceder a un listado identificado de los trabajadores contratados para llevar a cabo una obra concreta en virtud de las ayudas proporcionados 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).

Según las manifestaciones efectuadas en la consulta, se desprende que el consistorio dispone de dicha información. Esto concordaría con las disposiciones de los artículos 6 y 7 del Real Decreto Ley 9/2008, relativas a la adjudicación de las obras y a la justificación de los fondos obtenidos, respectivamente, aunque hay que hacer notar que si bien el artículo 7 establece que el Ayuntamiento deberá presentar a la Dirección General de Cooperación Local una memoria donde conste la identidad de los trabajadores contratados, en ningún momento se hace mención, en dicho artículo, a la

necesidad de que conste el domicilio de estos trabajadores de la empresa adjudicataria de las obras.

Por consiguiente, ya de entrada hay que señalar 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. Ahora bien, el texto de la consulta se acompaña de un informe del secretario de la corporación, en el que se recogen los criterios de adjudicación del contrato, entre los que aparece (criterio B) la incidencia de la obra en el fomento del empleo en el municipio. Siendo así, parece lógico que el Ayuntamiento disponga del dato relativo al empadronamiento en el municipio de los trabajadores de las empresas que participan en la licitación.

En la medida en que el Ayuntamiento disponga de dicha información, hay que tener en cuenta que, con carácter general, la LOPD habilitaría 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 sea 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 responda al ejercicio de una finalidad legítima, ya que los datos personales solo se pueden utilizar para el cumplimiento de una finalidad concreta, establecida en una norma con rango de ley.

Esta es una exigencia del principio de calidad definido en el artículo 4 de la LOPD. De acuerdo con dicho 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 hayan 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 es necesario exigir, para acceder a la información por parte de los concejales, que estos tengan que explicar o fundamentar la finalidad de su petición, ya que la razón de su solicitud se entenderá implícita en el ejercicio de sus funciones como concejales, a los que les 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, la solicitud de acceso de la concejala, de fecha 1 de julio de 2010, no concreta el motivo del acceso, sino que se limita a manifestar que se realiza «por necesidades del cargo». Si bien sería deseable una mayor concreción, se puede entender que, en calidad de concejala que no forma parte del equipo de gobierno, puede tener interés en controlar la correcta utilización de los fondos especiales del Estado para la dinamización de la economía y el empleo, y concretamente, si se ha contratado para esta obra a personas empadronadas en el municipio en situación de desempleo, como se indica en el artículo 9 del Real Decreto Ley 9/2008.

Hay que recordar que la posibilidad de control sobre la incidencia que un contrato determinado puede tener en el empleo en el municipio se podría llevar a cabo a través de una comunicación del número de trabajadores empadronados en el municipio. Esta sería, sin duda, la manera de facilitar información más respetuosa con la protección de datos personales, al no permitir acceder a datos personales, tal como apunta el artículo 6.1 de dicho Decreto Ley. Pero esta limitación del acceso debería quedar supeditada a que la respuesta dada sea considerada suficiente por parte de los concejales que realizan la consulta; es decir, siempre que no se desvirtúe la legítima finalidad de control establecida en la LRBRL.

Aunque 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 el fomento de la creación de puestos de trabajo, es legítimo comprobar la incidencia que los fondos recibidos han podido tener en cuanto a la situación de la población del municipio que se encuentre se situación de desempleo. Puede considerarse que dicho control, no solo económico sino también desde una vertiente política, se encuadra dentro de la función de control y fiscalización de la actuación de los órganos de gobierno que la LRBRL atribuye a los concejales expresamente (artículo 22.2.a)).

Pero también desde el punto de vista del control jurídico puede resultar justificada la necesidad de acceso, dado que en la medida en que la incidencia de la obra en el fomento del empleo en el municipio es un criterio de adjudicación del contrato, previsto como tal en el pliego de cláusulas administrativas, debe ser posible verificar la adecuada valoración de las ofertas presentadas. Esto sería así con más motivo si, como apunta el informe del secretario de la corporación que se adjunta, la concejala que plantea la consulta forma parte del órgano de contratación. Resulta por ello relevante que en el momento de plantear la consulta se concreten las funciones en virtud de las cuales se necesita acceder a la información.

Aunque facilitar la información solicitada de manera anonimizada es la opción idónea desde el punto de vista de la protección de datos personales, en caso de que resulte insuficiente para los concejales para ejercer dicho control, el Ayuntamiento la deberá facilitar de un modo que sí permita efectuar tal control, al menos identificando a los trabajadores que sí están empadronados en el propio municipio. Por consiguiente, podría resultar innecesario incluir a los trabajadores que tengan su domicilio fuera del municipio.

En cualquier caso, hay que recordar que los concejales, en el cumplimiento de sus funciones, y especialmente cuando hayan accedido a información personal, deberán respetar igualmente el principio de calidad de los datos (artículo 4.1 de la LOPD) que, recordemos, obliga a tratar los datos personales únicamente para las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido. Complementariamente, de acuerdo con el principio de finalidad, los concejales no podrán utilizar estos datos personales para finalidades incompatibles con aquellas para las que hayan sido recogidos (artículo 4.2 de la LOPD).

## V

Además de las consideraciones efectuadas 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, antes citados. Según dichos 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.

Dicho deber de secreto también se establece explícitamente 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 dispone el Código Penal en los artículos 197 y 198, la autoridad o 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 una conducta que podría ser constitutiva del delito de descubrimiento y revelación de secretos.

Obviamente este deber de confidencialidad no afectaría a las informaciones respecto de las cuales el Ayuntamiento tenga la obligación de hacerlas públicas, pero sí a la demás información de la que tenga conocimiento y que no esté incluida en el deber de publicidad mencionado.

De acuerdo con las consideraciones efectuadas en estos fundamentos jurídicos en relación con la consulta planteada, se formulan las siguientes

### **Conclusiones**

Dado que, por lo que se desprende de la consulta, el Ayuntamiento dispone de un listado que incluye el domicilio de los trabajadores de las empresas adjudicatarias de obras financiadas con el fondo especial a que se refiere la consulta, el acceso a la información solicitada puede quedar amparado por el derecho de los concejales a consultar determinada documentación de la 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 miembros 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, y concretamente, al principio de calidad de los datos, según el cual los datos únicamente se pueden utilizar para el cumplimiento de la finalidad determinada, explícita y legítima que haya generado el acceso a los datos. En este caso, los concejales solo podrán acceder a la información estrictamente necesaria para llevar a cabo el control de la adjudicación del contrato y 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 demás normativa aplicable.