

Dictamen en relació amb la consulta d'un Ajuntament sobre la possibilitat de facilitar còpia digital íntegra de les actes dels plens municipals de 1975 a 2004 a una associació

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit emès per un Ajuntament, en què se sol·licita el parer de l'Autoritat sobre si facilitar una còpia digital íntegra de les actes dels plens municipals compreses entre els anys 1975 i 2004 a una associació per realitzar una recerca sobre la política municipal resulta conforme amb la normativa de protecció de dades de caràcter personal.

Analitzada la consulta, i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica, es dictamina el següent:

I

(...)

II

L'Ajuntament manifesta, en el seu escrit de consulta, que l'associació, dedicada a la realització de projectes lúdico-educatius per a infants i joves, ha sol·licitat còpia digital íntegra de les actes dels plens municipals des de l'any 1975 fins a l'any 2004 perquè està fent una recerca sobre política municipal al municipi.

Alhora, afegeix, que actualment totes les actes del Ple de l'Ajuntament –en concret, les corresponents als anys compresos entre 1825 i 2004- es troben a l'arxiu municipal en suport CD, atès que l'any 2007 es va procedir a la seva digitalització com a mètode per garantir-ne l'accés i conservació.

D'acord amb les manifestacions del propi Ajuntament, no hi ha cap impediment tecnològic per facilitar la còpia sol·licitada de les actes de les sessions del ple a l'associació. Ara bé, considera que en aquestes consten moltes dades de caràcter personal que podrien ser susceptibles de protecció.

Per aquest motiu, planteja si, d'acord amb la normativa en matèria de protecció de dades de caràcter personal, escau o no lliurar la còpia digital de les actes sol·licitada per l'associació.

Vistos els termes de la consulta, a continuació se'n farà l'anàlisi corresponent, des de la perspectiva de la protecció de dades personals, i tenint en compte el marc normatiu que resulti aplicable.

III

D'acord amb l'article 3.a) de La Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD) constitueix dada de caràcter personal "*qualsevol informació referent a persones físiques identificades o identificables*".

En les actes de les sessions del ple municipal, enteses com el document on es recull el debat i l'adopció de l'acord corresponent en els termes establerts a l'article 110 del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMRLC), aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, i a l'article 109 del Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic dels ens locals (ROF), aprovat pel Reial decret 2568/1986, de 28 de novembre, consten determinades dades personals, com a mínim, dels membres de la corporació que intervenen en el ple, així com del secretari de la mateixa, si bé també poden constar-hi altres dades personals de ciutadans afectats per algun dels acords que s'adoptin.

Per tant, en el tractament d'aquestes dades –entès com *“les operacions i els procediments tècnics de caràcter automatitzat o no, que permetin recollir, gravar, conservar, elaborar, modificar, bloquejar i cancel·lar, així com les cessions de dades que derivin de comunicacions, consultes, interconnexions i transferències”* (article 3.c) de la LOPD)-, caldrà tenir en compte els principis i obligacions de la legislació de protecció de dades.

En concret, en el cas examinat, caldrà tenir present que la sol·licitud de còpia de les actes de les sessions dels plens municipals (anys 1975 a 2004) efectuada pel representant de l'associació a l'Ajuntament, en la mesura que implica accedir a determinada informació personal, constitueix, des de la vessant de la protecció de dades, una comunicació o cessió de dades personals, entesa com *“qualsevol revelació de dades que s'efectua a una persona diferent de l'interessat”* (article 3.i) LOPD). Per tant, perquè aquesta comunicació sigui legítima haurà de complir els requisits del règim aplicable a les cessions de dades, previst a l'article 11 de la LOPD.

Aquest precepte disposa, apartat 1, que *“les dades de caràcter personal objecte del tractament només poden ser comunicades a un tercer per al compliment de finalitats directament relacionades amb les funcions legítimes del cedent i del cessionari amb el consentiment previ de l'interessat”*. Tot seguit afegeix, apartat 2, que aquest consentiment no és necessari quan, entre d'altres excepcions, una llei o norma amb rang de llei l'habiliti (lletra a).

Davant la manca de consentiment de les persones afectades per a dur a terme la comunicació o cessió pretesa caldrà doncs disposar de la suficient habilitació en una norma amb rang legal. Aquest anàlisi s'efectua en els apartats següents.

IV

Tenint en compte el període de temps en què es troben compreses les actes dels plens municipals sol·licitades per l'associació a l'Ajuntament (de l'any 1975 a l'any 2004), escau examinar, en primer lloc, les previsions de la Llei 10/2001, de 13 de juliol, d'arxius i documents.

Aquesta llei, d'aplicació a tots els documents de titularitat pública de Catalunya, així com als arxius situats en l'àmbit territorial de Catalunya i als òrgans administratius que els donen suport (article 3.1), regula, en el seu Títol IV, l'accés als documents públics, la manera com s'exercita aquest dret, i qui el pot exercitar.

L'article 34 d'aquesta llei disposa, d'una manera general, que *“totes les persones tenen dret a accedir als documents que formen part de procediments administratius closos”* (apartat 1), accés que només pot ésser denegat *“en aplicació de les limitacions legalment establertes”* (apartat 2).

En relació amb les exclusions establertes legalment quant a la consulta de documents públics, segons el seu article 36.1, aquestes resten sense efecte, d'una manera general *“al cap de trenta anys de la producció del document, llevat que la legislació específica disposi una altra cosa. Si es tracta de documents que contenen dades personals que puguin afectar la seguretat, l'honor, la intimitat o la imatge de les persones, com a norma general, i llevat que la legislació específica disposi una altra cosa, poden ésser objecte de consulta pública amb el consentiment dels afectats o quan hagin passat vint-i-cinc anys d'ençà de la seva mort o, si no se'n coneix la data, cinquanta anys d'ençà de la producció del document”*.

Per tant, pel que fa a les actes dels plens municipals compreses entre els anys 1975 i 1981 –és a dir, aquelles que varen ser produïdes fa 30 anys-, cal assenyalar que, a priori, l'associació hi podria accedir, si bé abans cal examinar quines dades s'hi contenen.

De les previsions d'aquest precepte es desprèn que la normativa d'arxius i documents (tant estatal com autonòmica) estableix un règim diferenciat d'accés en funció de què els documents als quals es vol accedir continguin dades personals íntimes o no, és a dir, estableix una protecció reforçada de la informació íntima o sensible, així com de les dades que puguin afectar la seguretat, l'honor o la imatge de les persones.

En el cas examinat, es desconeix certament quines dades personals en concret apareixen en les actes de les sessions dels plens de l'Ajuntament. El consistori únicament manifesta, en aquest sentit, que “les actes dels anys 70, 80 i 90 contenen moltes dades que afecten persones físiques”, sense especificar però la tipologia concreta d'aquestes dades o si aquestes dades es refereixen o no a persones físiques vives.

Probablement, la major part de les dades personals que hi constin facin referència a les dades identificatives dels càrrecs electes que participen en el ple de la corporació i del seu secretari (nom, cognom i càrrec), dades que no es poden classificar dins la categoria de dades personals íntimes o dades que puguin afectar la seguretat, l'honor o la imatge de les persones. Ara bé, com s'ha apuntat, també és possible que hi constin determinades dades personals de ciutadans afectats per algun dels acords que s'adoptin. Si aquestes dades són de caràcter identificatiu, professional o econòmic, entre d'altres, (per exemple, dades que els identifiquen com a persones adjudicatàries de contractes o subvencions, com a persones incloses en una relació de béns i drets afectats per una expropiació forçosa, nomenaments de càrrecs públics...) tampoc són dades que hagin de ser considerades íntimes o que puguin afectar la seguretat, l'honor o la imatge de les persones.

En el cas que en alguna d'aquestes actes –compreses entre els anys 1975 i 1981- constés una dada íntima o que afectés la seguretat, l'honor o la imatge de les persones, llavors només es podria accedir, sense consentiment, un cop transcorregut el termini de 25 anys d'ençà de la mort de la persona afectada o, si es desconeix aquesta data, un cop transcorregut el termini de 50 anys d'ençà de la producció del document (article 36.1 Llei 10/2011), moment en què la normativa de protecció de dades no resultaria aplicable (article 2.4 del RLOPD). També cap però la possibilitat d'accedir-hi de manera dissociada, això és, eliminant de l'acta en qüestió les dades íntimes o les que afectin a la seguretat, l'honor o la imatge de les persones, que hi puguin constar.

Així doncs, d'acord amb aquestes consideracions, l'associació pot accedir a les actes dels plens municipals compreses entre els anys 1975 a 1981 que continguin dades personals que no afectin a la intimitat de persones vives, ni a la seguretat, l'honor o la

imatge de les persones, sense necessitat de consentiment, en la mesura que se supera el termini legal de 30 anys de la producció del document (article 36.1 de la Llei 10/2001), atès que es tracta d'un accés que compta amb habilitació legal suficient (article 11.2.a) de la LOPD).

Aquest dret d'accés, en els termes exposats, haurà de comprendre també la corresponent obtenció de la còpia de la documentació que ha sol·licitat l'associació. En aquest sentit, l'article 7.4 de la Llei 10/2001 disposa, pel que fa a les responsabilitats dels titulars dels documents públics, que *"les administracions i les entitats titulars dels documents públics, i específicament els òrgans responsables de custodiar-los, hi ha de fer possible l'accés i lliurar-ne una còpia o un certificar a les persones que en cada cas hi tinguin dret. En qualsevol cas, cal garantir el dret a la intimitat personal i la reserva de les dades protegides per la llei"*.

V

Pel que fa a la resta d'actes dels plens municipals sol·licitades per l'associació, en concret les compreses entre els anys 1982 a 2004, escau examinar les previsions de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC), per tal de determinar la possibilitat o no d'accedir-hi.

En concret, el seu article 35, que desenvolupa el mandat constitucional de l'article 105 CE segons el qual la llei regularà l'accés dels ciutadans als arxius i registres administratius, disposa que:

"Artículo 35. Derechos de los ciudadanos.

Los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen los siguientes derechos:

(...)

h) Al acceso a los registros y archivos de las Administraciones Públicas en los términos previstos en la Constitución y en ésta u otras Leyes.

(...)".

En aquest sentit, cal tenir en compte el seu article 37, que desplega la regulació d'aquest dret. En concret, en el seu apartat primer, es disposa que:

"Artículo 37. Derecho de acceso a Archivos y Registros.

1. Los ciudadanos tienen derecho a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud."

En els apartats següents d'aquest mateix article 37 però, es preveu tota una sèrie de supòsits on l'exercici d'aquest dret queda limitat a favor d'altres drets prevalents (apartats 2 a 5), o bé, remet a la normativa sectorial (apartat 6).

En concret, de l'apartat 2 es desprèn la impossibilitat d'accedir a dades íntimes, referides òbviament a persones diferents del sol·licitant; pel que fa a la resta de dades personals, de l'apartat 3 es desprèn la possibilitat d'accedir a documents de caràcter nominatiu només si es compleixen certs requisits: que figurin en els procediments d'aplicació del dret que no tinguin caràcter sancionador o disciplinari i que el document al què s'accedeix es pugui fer valer per qui tingui interès legítim i directe per a l'exercici dels drets del ciutadà.

Sens perjudici de l'exposat, cal tenir en compte que d'aquest 37, apartat 4, es desprèn que l'accés permès segons els apartats 2 i 3 pot limitar-se quan prevalguin raons d'interès públic, per interessos de terceres persones més dignes de protecció o quan així ho disposi una llei.

Així doncs, l'associació no podrà accedir a les actes dels plens municipals compreses entre els anys 1982 i 2004 que continguin dades personals íntimes (aquelles que des del punt de vista de la protecció de dades s'associen a les dades especialment protegides). En el cas que en aquestes actes hi constin altres dades personals, l'associació podrà accedir-hi si acredita tenir un interès legítim i directe. Tal com ha mantingut reiteradament la jurisprudència (STS, de 6 de juny de 2005, STS 24 de novembre de 2010, entre d'altres), cal entendre per interès legítim i directe aquell quina pretensió, en aquest cas l'accés a una documentació, produeixi al subjecte que ho sol·licita un benefici o profit o li serveixi per evitar o disminuir un perjudici. En aquest cas, segons manifestacions de l'Ajuntament en el seu escrit, la finalitat al·legada per l'associació per sol·licitar l'accés a les actes es limita a la voluntat de "fer una recerca sobre política municipal", la qual no sembla per si sola motiu suficient com per acreditar aquest interès legítim i directe exigint per l'apartat 3 de l'article 37 LRJPAC.

Atès però aquesta finalitat de "recerca" al·legada, cal examinar si les previsions específiques d'aquest article 37 sobre l'accés d'investigadors a la documentació habilitarien l'accés de l'associació a la informació sol·licitada. En concret, en el seu apartat 7 es disposa que:

"(...) cuando los solicitantes sean investigadores que acrediten un interés histórico, científico o cultural relevante, se podrá autorizar el acceso directo de aquéllos a la consulta de los expedientes, siempre que quede garantizada debidamente la intimidad de las personas."

La LRJPAC preveu un accés directe, per bé que condicionat, a favor dels investigadors per finalitats històriques o científiques. Si afirmem que l'accés és condicionat és perquè igualment cal garantir un tractament de la informació respectuós des de la perspectiva de la protecció de dades i dels drets fonamentals a la intimitat personal i familiar. Per assegurar tal garantia, si escau, pot ser adequada la signatura de clàusules de confidencialitat.

Cal tenir en compte però que aquesta és una previsió d'aplicació a aquells supòsits en què es pugui certament al·legar aquest interès històric o científic de l'estudi, així com aquesta condició d'investigador o historiador del sol·licitant (en aquest cas, de l'associació), circumstàncies que caldrà acreditar adequadament i que correspon valorar a l'administració pública davant la qual s'exercita el dret d'accés (en aquest cas a l'Ajuntament) abans de donar el corresponent accés. En aquest sentit, cal fer avinent que el consistori afirma en el seu escrit que en la instància presentada per l'associació en qüestió "no s'acredita com a investigador ni justifica els motius de la recerca". Si es descarta, per tant, la condició d'investigador de l'associació, la sol·licitud de còpia (o l'accés) de la documentació municipal feta pel seu representant hauria de resoldre's de la mateixa manera que si fos formulada per qualsevol ciutadà, és a dir, de conformitat amb el que disposa l'article 37.3 de la LRJPAC, el qual, com s'ha esmentat, exigeix acreditar un interès legítim i directe per poder accedir-hi.

Així doncs, sembla ser que aquest precepte de la LRJPAC no habilitaria, en aquest cas, l'accés de l'associació a les actes dels plens municipals compreses entre els anys 1982 a 2004 en què hi constin dades personals. Cal examinar, doncs, si existeix alguna altra norma amb rang legal que ho permeti.

VI

D'acord amb l'article 70 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (LRBRL) i l'article 156.1 del TRLMRLC, les sessions del ple de les corporacions locals són públiques llevat que el propi ple n'acordi per majoria absoluta el caràcter secret respecte del debat i votació d'assumptes que puguin afectar el dret fonamental a l'honor la intimitat personal i familiar i la pròpia imatge de les persones.

Això no obstant, el fet que les sessions del ple siguin públiques no implica que es pugui facilitar l'accés al contingut de les actes sense cap limitació, especialment, quan en les sessions es tracten assumptes que poden afectar el dret fonamental a l'honor la intimitat personal i familiar i la pròpia imatge de les persones, el debat i la votació dels quals es reculli en la corresponent acta del ple.

L'article 154.1 del TRLMRLC –que reproduïx l'article 69.1 de la LRBRL-, estableix que *“les corporacions locals han de facilitar la més àmplia informació sobre llur activitat i la participació de tots els ciutadans en la vida local”*. En aquest sentit, s'estableix que *“tots els ciutadans tenen dret a consultar la documentació, els arxius i registres de la corporació”*, si bé, tampoc en aquest cas el dret a accedir a la informació municipal es configura en termes absoluts, atès que per poder exercir aquest dret *“cal que la documentació tingui la condició de pública o s'acrediti un interès directe en l'assumpte”*. Per contra, *“no és necessari aquest requisit si es tracta de documentació històrica, d'acord amb el que estableix la Llei d'arxius de Catalunya”* (article 155.2.b) TRLMRLC). D'altra banda, pel que fa a la obtenció de còpies dels acords dels ens locals, s'exigeix acreditar la condició d'interessat (article 155.2.a) TRLMRLC).

En qualsevol cas, s'estableix que aquest dret d'accés a la informació queda limitat -recollint la limitació continguda a l'article 105.b) CE- en allò que pugui afectar la seguretat i la defensa de l'estat, la investigació de delictes o la intimitat de les persones (article 155.3 TRLMRLC).

En aquest punt, cal fer referència a la Llei 29/2010, del 3 d'agost, de l'ús de mitjans electrònics del sector públic (Llei 29/2010), que conté una previsió específica en relació amb les actes de les sessions dels plens municipals. En concret, l'article 10.2 d'aquesta llei disposa que:

“2. Les entitats locals han de publicar en llur seu electrònica les actes de les sessions del ple. En llur publicació, s'han de tenir en compte els principis i les garanties que estableix la normativa de protecció de dades i la de protecció del dret a l'honor i a la intimitat. A aquests efectes, s'hi poden incloure dades de caràcter personal sense comptar amb el consentiment de la persona interessada, si es tracta de dades referents a actes debatuts al ple de la corporació o a disposicions objecte de publicació en el butlletí oficial corresponent. En la resta de supòsits, sens perjudici del que disposin altres lleis, la publicació únicament és possible si es compta amb el consentiment de la persona interessada o les dades no es poden, en cap cas, vincular amb la persona interessada mateixa.”

Aquesta norma, com es pot veure, estableix la publicació de les actes de les sessions del ple dels ens locals amb caràcter preceptiu. Des de la vessant de la protecció de dades, aquesta previsió legal -que habilita la publicació de les actes- també possibilita que qualsevol persona pugui accedir lliurement al seu contingut, i per tant també a les dades personals que hi puguin aparèixer, sense necessitat d'acreditar un interès legítim i directe.

Ara bé, cal posar de manifest que fins i tot en aquest cas, la mateixa Llei 29/2010 exigeix respectar els *“principis i les garanties que estableix la normativa de protecció de dades i la de protecció del dret a l’honor i a la intimitat”*.

Caldrà, per tant, tenir en compte els diferents drets i interessos implicats per tal de poder determinar l’adequació a dret de la comunicació de les dades personals incloses en aquestes actes. De fet, no podia ser d’altra manera, atès que l’habilitació per a la publicació de dades personals no pot ser entesa com una habilitació absoluta per a la comunicació de dades pel sol fet que un determinat assumpte hagi estat tractat en el ple amb ocasió de l’aprovació d’un acord o disposició.

Així doncs, d’acord amb les consideracions fetes fins ara, es pot concloure que, en el cas examinat -i a banda del supòsit ja comentat a l’apartat IV d’aquest dictamen-, l’associació, com qualsevol ciutadà, podrà accedir a les actes de les sessions del plens de l’Ajuntament compreses entre els anys 1982 a 2004 quan la divulgació de les dades que s’hi contenen no resulti contrària al dret a l’honor, a la intimitat o als principis i les garanties que estableix la normativa de protecció de dades i hi figurin dades personals relacionades amb informació directament vinculada amb l’organització, funcionament i activitat pública del consistori, sense necessitat de comptar amb el consentiment dels afectats, atès que es tracta d’un accés que compta amb habilitació legal suficient en la Llei 29/2010 (article 11.2.a) de la LOPD).

Per contra, no es podrà accedir a les actes de les sessions del plens de l’Ajuntament quan la divulgació de les dades que s’hi contenen pot resultar contrària al dret a l’honor, a la intimitat o als principis i les garanties que estableix la normativa de protecció de dades. Es pot considerar que la divulgació resultarà contrària als principis de la protecció de dades quan no estigui justificada per l’existència d’un interès legítim prevalent davant d’aquest dret fonamental. En aquest sentit es manifesta l’article 7.f) de la Directiva 95/46/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 24 d’octubre de 1995, relativa a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d’aquestes dades.

L’accés, en aquest cas, només serà possible si el consistori facilita la còpia (i per tant l’accés) de la documentació sol·licitada de manera dissociada (article 11.6 LOPD), seguint el procediment establert a l’article 3.f) de la LOPD, és a dir, permetent a l’associació conèixer la informació sense fer referència a una persona en concret.

Correspon a l’Ajuntament, per tant, la tasca de revisar totes les actes dels plens municipals compreses entre els anys 1975 a 2004 abans de facilitar el seu accés -i la còpia digital sol·licitada- a l’associació, per tal d’assegurar-se que en aquesta documentació no consten dades personals, la divulgació de les quals pugui resultar contrària al dret a l’honor, a la intimitat o als principis i les garanties que estableix la normativa de protecció de dades. En cas afirmatiu, l’Ajuntament pot facilitar l’accés (i còpia) de la informació de manera dissociada.

Finalment, recordar que el tractament posterior de les dades personals obtingudes mitjançant l’exercici del dret d’accés per part de l’associació estarà igualment subjecte als principis establerts en la normativa de protecció de dades personals, entre d’altres, al principi de qualitat de les dades (article 4 LOPD).

D’acord amb les consideracions fetes en aquest dictamen en relació amb la consulta plantejada, es fan les següents,

Conclusions

El lliurament a l'associació d'una còpia de les actes de les sessions dels plens municipals (1975 a 2004) que es troben dipositades en l'arxiu municipal de l'Ajuntament i que contenen dades personals constitueix una cessió de dades (article 11 LOPD).

La normativa de protecció de dades personals estableix que la cessió de dades no requereix el consentiment de l'afectat quan estigui prevista en una norma amb rang de llei (article 11.2.a) de la LOPD).

Examinada la Llei 10/2001, de 13 de juliol, d'arxius i documents, pot concloure's que l'associació pot accedir a les actes dels plens municipals compreses entre els anys 1975 a 1981 que continguin dades personals que no afectin la intimitat de persones, així com dades que no afectin la seguretat, l'honor o la imatge de les persones, sense necessitat de comptar amb el consentiment, en la mesura que se supera el termini legal de 30 anys de la producció del document (article 36.1).

Així mateix, l'associació pot accedir a les actes de les sessions del plens de l'Ajuntament compreses entre els anys 1982 a 2004, en la mesura que en aquestes actes no constin dades personals la divulgació de les quals pugui resultar contrària al dret a l'honor, a la intimitat o als principis i les garanties que estableix la normativa de protecció de dades, sense necessitat de comptar amb el consentiment dels afectats, atès que es tracta d'un accés que compta amb habilitació legal suficient en la Llei 29/2010, del 3 d'agost, de l'ús de mitjans electrònics del sector públic.

En qualsevol altre cas, existeix la possibilitat de facilitar l'accés i/o còpia de les actes sol·licitades de manera dissociada.

Barcelona, 12 de setembre de 2011