

Dictamen en relació amb la consulta formulada per un regidor d'un ajuntament sobre l'accés al Registre d'interessos de la corporació

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, mitjançant tramesa de l'Agència Espanyola de Protecció de dades (AEPD), un escrit emès per un regidor d'un ajuntament sobre l'accés a la informació que es conté al Registre d'interessos i la seva adequació a la normativa de protecció de dades.

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

I

(...)

II

El regidor manifesta, en el seu escrit de consulta, que, amb caràcter previ a la celebració del ple extraordinari de data 4 de juliol de 2011 i per tal de recavar i complimentar la informació necessària per informar favorablement la compatibilitat de diversos regidors de l'Ajuntament amb les seves tasques laborals al sector públic, va sol·licitar accedir al Registre d'interessos del consistori.

La sol·licitud es va adreçar verbalment al Secretari municipal i posteriorment, en ser-li denegada, per escrit a l'Alcalde, sense que, segons manifestacions del regidor, hagi obtingut una resposta al respecte.

Atesos aquests fets, així com l'argumentació donada per part de l'Ajuntament en la resolució del recurs de reposició que aquest mateix regidor va interposar contra l'acord de l'esmentat ple, planteja en el seu escrit de consulta les qüestions següents:

1. Si el Registre d'interessos té caràcter de públic, si els ciutadans i els regidors de la corporació tenen dret a accedir-hi i, si escau, quins són els límits a dit accés.
2. Si el Registre d'interessos es troba sotmès a la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal.

D'altra banda, sol·licita en aquest mateix escrit l'obertura d'un expedient sancionador contra l'actuació del Secretari Municipal i de l'Alcalde del consistori en el cas que, dels relat dels fets, s'apreciï la comissió d'alguna infracció administrativa.

L'anàlisi d'aquestes qüestions es realitza en els següents apartats d'aquest dictamen, si bé cal assenyalar que, a efectes expositius, s'ha variat l'ordre en què han estat plantejades pel regidor.

III

La Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD), té per objecte garantir i protegir, pel que fa al tractament de les dades relatives a persones físiques, les llibertats públiques i els drets fonamentals d'aquestes, especialment el seu honor i la seva intimitat personal i familiar (article 1).

Per tal de fer efectiu i protegir el dret fonamental a l'autodeterminació informativa, i la resta de drets citats, la LOPD estén el seu àmbit de protecció a les dades de caràcter personal, enteses com *“qualsevol informació referent a persones físiques identificades o identificables”* (article 3.a).

Per tant, per tal de determinar si el Registre d'interessos resta sotmès a la normativa vigent en matèria de protecció de dades personals cal analitzar la naturalesa de la informació que en ell s'hi conté.

D'acord amb l'article 75.7 de la *Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local* (LRBRL), els representants locals i els membres no electes de la junta de Govern Local han de formular una *“declaración sobre causas de posible incompatibilidad y sobre cualquier actividad que les proporcione o pueda proporcionar ingresos económicos. Formularán asimismo declaración de sus bienes patrimoniales y de la participación en sociedades de todo tipo, con información de las sociedades por ellas participadas y de las liquidaciones de los impuestos sobre la Renta, Patrimonio y, en su caso, Sociedades”*.

Segons aquest mateix precepte aquestes declaracions s'inscriuran *“en los siguientes Registros de intereses, que tendrán carácter público:*

“a) La declaración sobre causas de posible incompatibilidad y actividades que proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos, se inscribirá en el Registro de Actividades constituido en cada Entidad local.

b) La declaración sobre bienes y derechos patrimoniales se inscribirá en el Registro de Bienes Patrimoniales de cada Entidad local, en los términos que establezca su respectivo estatuto.”

En el mateix sentit, l'article 163.1 del Text refós de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya (TRLMRLC), aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, estableix que *“tots els membres de les corporacions locals estan obligats a formular, abans de prendre possessió del càrrec i quan es produeixin variacions en el curs del mandat i amb ocasió del cessament, una declaració dels béns i de les activitats privades que els proporcionen o els poden proporcionar ingressos econòmics o que afecten l'àmbit de les competències de les corporacions. Les declaracions s'han d'inscriure en un registre d'interessos que ha de constituir cada corporació local”*.

Per la seva banda, l'article 31 del Reglament d'Organització, Funcionament i Règim Jurídic de les Entitats Locals (ROF), aprovat pel *Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre*, estableix, en relació amb aquest Registre, que:

“La declaración de intereses podrá instrumentarse en cualquier clase de documento que haga fe de la fecha y la identidad del declarante y de su contenido, en el que, en todo caso, habrán de constar los siguientes extremos:

a) Identificación de los bienes muebles e inmuebles integrantes del patrimonio personal, con designación, en su caso, de su inscripción registral, y fecha de adquisiciones de cada uno.

b) Relación de actividades y ocupaciones profesionales, mercantiles o industriales, trabajos por cuenta ajena y otras fuentes de ingresos privados, con especificación de su ámbito y carácter y de los empleos o cargos que se ostenten en Entidades privadas, así como el nombre o razón social de las mismas.

c) Otros intereses o actividades privadas que, aún no siendo susceptibles de proporcionar ingresos, afecten o estén en relación con el ámbito de competencias de la Corporación.”

Així doncs, sembla clar que en el Registre d'interessos constarà informació de tot tipus relacionada amb els representants locals i els membres no electes de la junta de Govern Local, així com de terceres persones, que inclourà dades de caràcter personal (article 3.a) LOPD). En concret, d'aquests preceptes es desprèn que es recolliran, pel que fa al Registre d'Activitats, dades identificatives, d'ocupació laboral (càrrecs ocupats a l'ens local o a ens dependents, activitats per compte propi, càrrecs a altres empreses o institucions...) i econòmicofinanceres i d'assegurances (ingressos), mentre que, pel que fa al Registre de Béns Patrimonials, es recolliran dades identificatives, de circumstàncies socials (habitatge, propietats...), així com econòmicofinanceres i d'assegurances (com ara, entre d'altres, dades tributàries).

Per tant, i donant així resposta a la segona qüestió plantejada, en la mesura que en el Registre d'interessos es recullen dades personals que fan referència a persones físiques, és clar que resulta plenament aplicable la normativa en matèria de protecció de dades personals. Conseqüentment, qualsevol tractament de les dades del Registre (article 3.c) LOPD) realitzat per part de l'Ajuntament restarà sotmès als principis i obligacions establerts en aquesta legislació.

IV

Establert que el Registre d'interessos de l'Ajuntament resta sotmès a la normativa de protecció de dades, es fan a continuació algunes consideracions en relació amb la primera de les qüestions plantejades, això és, la publicitat del Registre, la possibilitat d'accedir-hi i els límits a dit accés.

Des de la perspectiva del dret a la protecció de dades de caràcter personal, qualsevol revelació de dades efectuada a una persona diferent de l'interessat constitueix una cessió o comunicació de dades (article 3.i) LOPD) i, com a tal, s'ha d'efectuar de conformitat amb el règim previst, amb caràcter general, a l'article 11 de la LOPD.

Aquest precepte disposa, com a norma general, que les dades objecte de 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”* (apartat 1). Aquesta regla general troba però determinades excepcions, entre les quals cal destacar, la possibilitat que la comunicació estigui autoritzada en una llei o norma amb rang de llei (apartat 2.a).

En aquest punt convé assenyalar que, en el cas que ens ocupa, l'accés al Registre d'interessos ha estat sol·licitat per un regidor de l'ajuntament. Si bé seguint la definició àmplia de comunicació de dades de la LOPD aquest accés del regidor es podria considerar una cessió de dades, cal tenir en compte que, d'acord amb la normativa de règim local (article 19.1 LRBRL), els regidors formen part integrant del consistori, de tal manera que, en no considerar-los un tercer aliè a la relació entre l'interessat i el propi ajuntament, l'accés al Registre d'interessos no constitueix pròpiament una comunicació o cessió de dades en el sentit previst a la LOPD.

Per tal de conèixer, doncs, si els regidors tenen dret a accedir, en aquest cas, a la informació del Registre d'interessos, caldrà tenir en compte de nou les previsions de la normativa vigent en matèria de règim local a què s'han fet referència en l'apartat anterior d'aquest dictamen.

L'esmentat article 75.7 de la LRBRL disposa, com s'ha apuntat, que les declaracions sobre causes de possible incompatibilitat i activitats que proporcionin o puguin proporcionar ingressos econòmics, i sobre béns i drets patrimonials realitzades pels

representants locals i pels membres no electes de la junta de Govern Local s'han d'inscriure en els Registres d'interessos "*que tendrán carácter público*" (Registre d'Activitats i Registre de Béns Patrimonials, respectivament).

Per tant, donant així resposta a part de la primera qüestió plantejada, no hi ha dubtes en afirmar que els Registres d'interessos o, el que és el mateix ambdós registres, són públics.

Ara bé, escau assenyalar que el fet que un registre sigui públic no significa necessàriament que les dades personals o la informació que en ell s'hi conté esdevingui també pública i, per tant, accessible per qualsevol persona.

L'apartat 3 de l'article 163 del TRLMRLC estableix que "*(...) el registre de causes de possible incompatibilitat i d'activitats té caràcter públic, i els membres de la corporació tenen dret a consultar-lo, i també totes les persones que acreditin un interès legítim i directe*".

Aquesta previsió, que fa referència únicament al Registre d'Activitats, suposa una concreció del que disposa la LRBRL, en el sentit que la norma catalana considera aquest registre, igualment, com a públic, però alhora especifica que caldrà tenir la condició de regidor o bé un interès legítim i directe, per tal d'accedir a la informació que en ell s'hi conté.

Tot i que la previsió catalana no fa cap referència a l'accés a la informació que consta en el Registre de Béns Patrimonials, cal tenir present que, d'acord amb allò establert a l'article 32 del ROF, relatiu als Registres d'interessos, es desprèn que qualsevol persona que acrediti "*la condición legal del interesado legítimo directo, con arreglo a la legislación autonómica o estatal aplicable*" podrà igualment accedir-hi.

Aquestes previsions concorden amb allò previst a l'article 37.3 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC) que, en regular el règim general d'accés a registres i arxius quan consten o poden constar-hi dades personals, estableix que podran tenir accés als documents de caràcter nominatiu que, sense incloure altres dades pertanyents a la intimitat de les persones, figurin en els procediments d'aplicació del dret, llevat dels de caràcter sancionador o disciplinari, i que, en consideració al seu contingut, es puguin fer valer per a l'exercici dels drets dels ciutadans, a més de les persones titulars de les dades, les persones que sol·licitin l'accés i acreditin tenir un interès legítim i directe.

D'acord amb aquests preceptes es pot concloure que els regidors d'un ajuntament tenen dret a accedir a la informació que consta en el Registre d'interessos pel que fa a les declaracions fetes sobre causes de possible incompatibilitat i activitats que proporcionin o puguin proporcionar ingressos econòmics (o, el que és el mateix, al Registre d'Activitats), sense que, des del punt de vista de la protecció de dades, calgui comptar amb el consentiment previ dels afectats, atès que aquest accés es troba expressament habilitat per la normativa de règim local (article 11.2.a) LOPD).

Així mateix, tenen dret a accedir, sense consentiment previ dels afectats, a la informació que consta en el Registre d'interessos pel que fa a les declaracions fetes de béns i drets patrimonials (o, el que és el mateix, al Registre de Béns Patrimonials), en la mesura que acreditin tenir un interès legítim i directe, atès que aquest accés es troba igualment habilitat per la normativa de règim local (article 11.2.a) LOPD).

Apuntar però que, en casos en què pugui resultar amenaçada la seguretat personal o la dels seus béns o negocis, o la de terceres persones, la LRBRL estableix que la declaració de béns i drets patrimonials es pot inscriure en el Registre Especial de Béns Patrimonials, i aportar al secretari de la respectiva entitat una mera certificació que

acrediti que s'han formalitzat les declaracions davant el secretari o la secretària de la diputació provincial o, si s'escau, davant l'òrgan competent de la comunitat autònoma (article 75.7). En aquests casos excepcionals, doncs, es dedueix que podria quedar limitat el coneixement per tercers de la informació en qüestió.

Dit això, recordar que aquest dret d'accés per part dels regidors s'emmarca en el conjunt de drets que l'ordenament jurídic els atorga per al compliment de les seves funcions en el marc de l'organització del govern i l'administració municipal, per exemple, per a l'exercici de les funcions de control de les activitats de l'Ajuntament, en especial la funció de control i fiscalització dels òrgans de govern, en relació amb les quals tenen reconegut un dret d'accés a determinada informació (article 164 del TRLMRLC).

Ara bé, com ja ha recordat aquesta Autoritat en diverses ocasions, entre d'altres, en els Dictàmens 24/2010, 29/2010 o 38/2010 als quals ens remetem (disponibles al web de l'Autoritat, www.apd.cat), l'exercici d'aquest dret d'accés es troba sotmès a determinades condicions previstes en la pròpia normativa de règim local.

D'acord amb els articles 164.6 del TRLMRLC i 16.3 del ROF, 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.

Això sens perjudici que, en cas que d'aquest d'accés es tingui coneixement de la presumpta comissió d'una infracció administrativa o il·lícit penal, comuniquin aquests fets als òrgans competents.

Aquest deure de secret, de fet, 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."*

Finalment, apuntar que, d'acord amb la normativa examinada, en el cas que l'accés al Registre d'interessos sigui sol·licitat per un ciutadà –supòsit que, a diferència del cas dels regidors, sí constitueix una cessió de dades-, i sempre que no es compti amb el consentiment previ dels afectats, l'Ajuntament haurà de valorar si concorre l'exercici d'un dret o interès legítim i directe, per tal de ponderar la legitimitat de l'accés a les dades que en ell s'hi contenen. En cas afirmatiu, el ciutadà podrà accedir a la informació sol·licitada, sent d'aplicació en aquests casos el principi de qualitat de les dades (article 4 LOPD), segons el qual, només s'ha de facilitar l'accés a les dades personals que siguin necessàries per donar resposta satisfactòria al dret legítim exercit pel ciutadà.

V

Pel que fa a la darrera qüestió plantejada pel regidor en el seu escrit en què manifesta que, en cas que s'apreciés la comissió d'alguna infracció administrativa, sol·licita l'obertura d'un expedient sancionador contra les actuacions del Secretari municipal i de l'Alcalde de l'Ajuntament, cal advertir que, de conformitat amb allò establert a la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, l'Autoritat només és competent per conèixer de les infraccions que es produeixen en matèria de protecció de dades personals, d'acord amb el règim sancionador establert a la legislació estatal de protecció de dades.

En aquest sentit, convé distingir el dret d'accés a la informació en poder de les administracions públiques, del dret d'accés que forma part dels anomenats drets *d'habeas data* regulat en la normativa sobre protecció de dades (articles 15 de la

LOPD i 27 i següents del Reglament de desenvolupament d'aquesta llei, aprovat pel Reial Decret 1720/2007, de 21 de desembre).

El dret d'accés en matèria de protecció de dades és *“el dret de l'afectat a obtenir informació sobre si les seves pròpies dades de caràcter personal estan sent objecte de tractament, la finalitat del tractament que, si s'escau, s'estigui realitzant, així com la informació disponible sobre l'origen de les dades esmentades i les comunicacions realitzades o previstes d'aquestes dades”* (article 27.1 RLOPD). Aquest dret d'accés és independent del que atorguen als afectats les lleis especials i en particular la LRJPAC (article 27.3 RLOPD).

En cas que a la persona titular de les dades se li denegui, totalment o parcialment, l'exercici d'aquest dret, ho pot posar en coneixement de l'Autoritat, que s'assegurarà de la procedència o la improcedència de la seva denegació (article 18 LOPD).

Ara bé, en el cas que ens ocupa, no s'ha vist afectat el dret d'accés del regidor a les seves dades personals, sinó el seu dret a accedir a la informació personal d'un tercer. Per tant, l'Autoritat no és competent per exigir a l'Ajuntament que li permeti accedir a aquesta informació o per sancionar-lo en cas que aquest dret li sigui denegat.

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

Conclusions

1. En la mesura que en el Registre d'Interessos consten dades de caràcter personal, resultaran d'aplicació els principis i garanties de la legislació vigent en matèria de protecció de dades.
2. Analitzada la normativa vigent en matèria de règim local, els regidors de l'Ajuntament, així com els ciutadans que acreditin tenir un interès legítim i directe, podran accedir a les dades personals contingudes en aquest Registre, sense necessitat de consentiment, sempre que es respectin els límits establerts a la pròpia legislació de règim local.

Barcelona, 23 de gener de 2012