

Dictamen en relació amb la consulta d'una regidora d'un Ajuntament sobre l'accés dels regidors a informació municipal

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit de la regidora portaveu d'un Grup Municipal a l'Ajuntament, en el qual explica que ha sol·licitat accés a diversa informació municipal, i que l'Ajuntament ha denegat el dit accés.

En concret, la regidora hauria sol·licitat en data 27 de març de 2012 accés a un expedient municipal concret, relatiu a "Ajudes a tercers" i, en data 28 de setembre de 2011, hauria sol·licitat accés al Registre municipal d'entrades i sortides de l'Ajuntament, sense obtenir en ambdós casos la informació demanada.

Atès que no se li ha facilitat la informació sol·licitada, la regidora demana a aquesta Autoritat un dictamen "en què es faci una regulació d'aquells supòsits en què suposadament l'accés dels regidors democràticament elegits a la informació obrant als expedients municipals vulneren la llei de protecció de dades."

Juntament amb la consulta citada, la regidora sol·licita que aquesta Autoritat requereixi a l'Ajuntament perquè compleixi amb les seves obligacions en matèria de protecció de dades i, si escau, es depurin les responsabilitats pertinents, en relació amb els fets a què es refereix.

La regidora acompanya el seu escrit amb còpia de les sol·licituds d'accés a informació esmentades, així com de les respostes rebudes des de l'Ajuntament. També s'adjunta còpia de l'escrit de queixa que, en relació amb els fets exposats, la regidora ha presentat al Síndic de Greuges de Catalunya, així com de la resposta rebuda des d'aquesta institució.

Analitzada la petició, vista la normativa vigent aplicable i l'informe de l'Assessoria Jurídica, es dictamina el següent.

I

(...)

II

En primer lloc, per tal de delimitar l'objecte d'aquest dictamen, convé aclarir que aquest no té per finalitat fer un requeriment a l'Ajuntament en relació amb les obligacions que aquest pot tenir en matèria de protecció de dades, com tampoc determinar eventuais responsabilitats pels fets que es descriuen en l'escrit presentat per la regidora.

La determinació de les responsabilitats derivades dels fets descrits a l'escrit de consulta i denúncia de la regidora es durà a terme, si escau, mitjançant el corresponent procediment sancionador, que s'haurà de tramitar d'acord amb el procediment establert i respectant totes les garanties legalment exigibles per a les persones implicades.

Respecte d'això, i a partir de la denúncia que també es conté a l'escrit presentat, es fa avinent que en exercici de la potestat d'inspecció prevista a l'article 19 de la Llei 32/2010, esmentada, s'ha iniciat una fase d'investigació per tal d'esbrinar les circumstàncies dels fets i els subjectes responsables.

Per tant, la finalitat d'aquest dictamen consisteix únicament en exposar el règim legal aplicable i les consideracions jurídiques escaients en relació amb el supòsit plantejat, però sense analitzar les circumstàncies concretes, ni l'autoria, ni la qualificació dels fets descrits en l'escrit de denúncia de la regidora i, per tant, sense prejudicar sobre el resultat d'eventuals investigacions que durà a terme aquesta Autoritat.

III

Com s'ha avançat, en l'escrit de la regidora es fa esment de diverses sol·licituds d'informació municipal que, segons explica, no han rebut una resposta positiva per part de l'Ajuntament.

En concret, la regidora explica que va sol·licitar, en data 27 de març de 2012, poder accedir a la consulta de d'un expedient concret (del qual indica el número de referència), sobre "Ajudes a tercers", del Departament de Serveis Socials (de l'Ajuntament). En resposta a aquesta sol·licitud l'Ajuntament al·lega (en el correu electrònic de data 5 d'abril de 2012) que, atès que l'expedient conté informació sensible i confidencial, tenint en compte la Llei 12/2007, de Serveis Socials, i les exigències de la llei de protecció de dades, "abans de resoldre la teva petició necessitem analitzar amb rigor les responsabilitats del Departament i les garanties a les persones usuàries per tenir-ne seguretat jurídica" (respecte l'accés a la informació de l'expedient per part de la regidora). Per tant, es dedueix de la documentació aportada que la sol·licitud de la regidora està pendent de la corresponent valoració i resposta de l'Ajuntament.

La regidora també es refereix en el seu escrit a una altra sol·licitud, de data 28 de setembre de 2011, en la que s'exposa que, per tal de poder realitzar la tasca com a càrrecs electes, és necessari que els regidors del Grup Municipal tinguin accés al registre municipal d'entrades i sortides. Per això, en base als articles 77 de la LRBRL i 78 i 164.6 del TRLMRLC, demana que els regidors del Grup Municipal tinguin accés al Registre Municipal d'entrades i sortides. Pel que fa a aquesta sol·licitud la regidora aporta còpia de la resposta de l'alcalde, de data 3 d'octubre de 2011, en què s'indica que en base al que es disposa en l'article 164.3.a) del TRLMRLC, donada la confidencialitat de les dades que hi ha incorporades en el dit registre, "no és possible atendre la vostra petició".

Vistes les sol·licituds d'accés a informació municipal de la regidora, aquesta exposa en el seu escrit una sèrie de consideracions en relació amb el dret d'accés a informació dels regidors municipals, i amb l'aplicació de les obligacions previstes en la normativa de protecció de dades, a les quals es farà referència, si escau, en aquest dictamen.

Als efectes que ens ocupen, cal partir de la base que les dades personals, enteses com qualsevol informació que identifiqui directa o indirectament les persones físiques, queden protegides per la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (en endavant, LOPD) i pel Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de desplegament de la LOPD (en endavant, RLOPD).

Així, el tractament de dades de caràcter personal, és a dir, qualsevol operació i procediment tècnic de caràcter automatitzat o no, que permeti 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) es troba sotmès als principis i garanties de la LOPD.

La LOPD estableix com a responsable d'un determinat tractament o fitxer de dades personals, la persona física o jurídica, de naturalesa pública o privada, o òrgan administratiu, que decideix sobre la finalitat, el contingut i l'ús del tractament (article 3.d) de la LOPD).

En el cas que ens ocupa, l'Ajuntament és responsable d'una sèrie de tractaments i de fitxers de dades personals, necessaris per a realitzar les tasques i funcions que té encomanades. L'Ajuntament ha de tractar una sèrie de dades de caràcter personal, no només en relació amb els ajuts socials ("Ajudes a tercers") o amb el registre d'entrades i sortides, sinó en relació amb moltes altres qüestions – padró municipal d'habitants i padrons fiscals, infraccions administratives, hisenda, policia, organització interna de l'Ajuntament, contractació, recursos humans, gestió de competències municipals, etc-, per la qual cosa necessàriament ha d'aplicar els principis i garanties que estableix la normativa de protecció de dades.

IV

En l'apartat Tercer del seu escrit, la regidora fa referència a diverses qüestions, com ara la regulació dels fitxers de dades personals, el deure d'informació o el document de seguretat. Respecte d'aquestes qüestions, i sens perjudici de les consideracions fetes en el Fonament Jurídic II d'aquest dictamen, cal apuntar el següent.

L'Ajuntament té l'obligació de procedir a la regulació dels fitxers de dades de caràcter personal en compliment del que disposa l'article 20.1 de la LOPD, segons el qual la creació, la modificació o la supressió dels fitxers de les administracions públiques només pot fer-se per mitjà de disposició general publicada en el butlletí oficial que correspongui. L'apartat segon del mateix article 20 de la LOPD, al qual ens remetem, detalla els apartats que s'han de consignar en la disposició de creació o de modificació de fitxers de titularitat pública. Pel que fa a la supressió de fitxers, l'article 20.3 de la LOPD disposa que en les disposicions que es dictin per a la supressió dels fitxers, se n'ha d'establir el destí o, si s'escau, les previsions que s'adoptin per destruir-los.

En relació amb els fitxers de titularitat pública, l'article 54 del RLOPD, al qual ens remetem, ha ampliat la informació que cal consignar en algun dels apartats de l'article 20.2 de la LOPD.

En qualsevol cas, els fitxers de dades dels quals sigui responsable l'Ajuntament, com apunta la regidora, han de ser notificats al Registre de Protecció de Dades de Catalunya (RPDC). El RPDC és un òrgan integrat dins aquesta Autoritat, i té com a finalitat fer efectiu el dret de tota persona a conèixer l'existència de tractaments de dades de caràcter personal, les seves finalitats i la identitat del responsable del fitxer, per tal de poder exercir davant seu els drets d'accés, rectificació, cancel·lació i oposició (article 11 de la Llei 32/2010, citada).

A banda d'això, l'Ajuntament també ha de donar compliment, entre d'altres, al deure d'informació, en els termes de l'article 5 de la LOPD, segons el qual:

“1. Els interessats als quals se sol·licitin dades personals han de ser prèviament informats de manera expressa, precisa i inequívoca:

a) De l'existència d'un fitxer o un tractament de dades de caràcter personal, de la finalitat de la recollida de les dades i dels destinataris de la informació.

b) Del caràcter obligatori o facultatiu de la resposta a les preguntes que els siguin plantejades.

c) De les conseqüències de l'obtenció de les dades o de la negativa a subministrar-les.

d) De la possibilitat d'exercir els drets d'accés, rectificació, cancel·lació i oposició.

e) De la identitat i la direcció del responsable del tractament o, si s'escau, del seu representant.

Quan el responsable del tractament no estigui establert en el territori de la Unió Europea i utilitzi en el tractament de dades mitjans situats en territori espanyol, ha de designar, llevat que aquests mitjans s'utilitzin amb finalitats de tràmit, un representant a Espanya, sens perjudici de les accions que es puguin emprendre contra el mateix responsable del tractament.

2. Quan s'utilitzin qüestionaris o altres impresos per a la recollida, han de figurar-hi, de manera clarament llegible, les advertències a què es refereix l'apartat anterior.

(...)”

La normativa de protecció de dades personals també imposa al responsable del fitxer (l'Ajuntament) i, si n'hi ha, als encarregats del tractament, l'obligació d'adoptar les mesures de caràcter tècnic i organitzatiu necessàries per tal de garantir la seguretat de les dades personals que seran tractades així com per evitar la seva alteració, pèrdua, tractament o accés no autoritzat. Com disposa l'article 9 de la LOPD:

“1. El responsable del fitxer i, si s'escau, l'encarregat del tractament han d'adoptar les mesures de caràcter tècnic i organitzatiu necessàries que garanteixin la seguretat de les dades de caràcter personal i n'evitin l'alteració, la pèrdua, el tractament o l'accés no autoritzat, tenint en compte l'estat de la tecnologia, la naturalesa de les dades emmagatzemades i els riscos a què estan exposats, tant si provenen de l'acció humana o del medi físic o natural.

2. No s'han de registrar dades de caràcter personal en fitxers que no compleixin les condicions que es determinin per via reglamentària en relació amb la seva integritat i seguretat i a les dels centres de tractament, locals, equips, sistemes i programes.

(...)”

Pel que fa al nivell de mesures de seguretat que l'Ajuntament ha d'aplicar en relació amb cada fitxer o tractament de dades, tots els fitxers o tractaments han d'adoptar les mesures de seguretat qualificades de nivell bàsic i s'han d'implantar, a més, les mesures de nivell mitjà o alt, segons correspongui (article 81 del RLOPD). Ens remetem, sobre les mesures concretes que cal aplicar en relació amb cada fitxer o tractament, al Títol VIII del RLOPD.

En el context de l'aplicació de les mesures de seguretat que correspongui en cada cas, el responsable ha de disposar necessàriament del document de seguretat, que la regidora esmenta en el seu escrit, en els termes de l'article 88 del RLOPD:

“1. El responsable del fitxer o tractament ha d'elaborar un document de seguretat que reculli les mesures d'índole tècnica i organitzativa conformes amb la normativa de seguretat vigent que és de compliment obligat per al personal amb accés als sistemes d'informació.

2. El document de seguretat pot ser únic i ha d'incloure tots els fitxers o tractaments, o bé individualitzat per a cada fitxer o tractament. També es poden elaborar diferents documents de seguretat agrupant fitxers o tractaments segons el sistema de tractament utilitzat per a la seva organització, o bé atenent criteris organitzatius del responsable. En tot cas té el caràcter de document intern de l'organització.

3. El document ha de contenir, com a mínim, els aspectes següents:

(...)”

V

Fetes aquestes consideracions generals sobre la normativa de protecció de dades, a continuació cal referir-se al dret d'accés dels regidors a informació municipal, que en el cas que ens ocupa ha exercit la regidora en nom propi i dels regidors que formen part del seu Grup Municipal, en atenció al seu càrrec.

D'entrada, cal fer avinent que no correspon a aquesta Autoritat, com sol·licita la regidora, fer "una regulació d'aquells supòsits en què suposadament l'accés dels regidors democràticament elegits a la informació obrant als expedients municipals vulneren la llei de protecció de dades". Entre d'altres motius, perquè el nombre i la diversitat dels supòsits que en abstracte poden donar-se en el context del dret d'accés dels regidors a informació municipal, no permeten fer una regulació d'aquest tipus.

Pertoca analitzar en aquest dictamen el marc normatiu aplicable, des de la perspectiva de la protecció de dades, així com els supòsits concrets d'accés a informació municipal que es plantegen en la consulta, i que la regidora ha formulat davant l'Ajuntament.

En aquest sentit, com ha fet avinent aquesta Autoritat en ocasions anteriors (entre d'altres, en els dictàmens 33/2012, 28/2012, 1/2012, 38/2010 o 22/2010, que es poden consultar en la web: www.apd.cat), l'ordenament jurídic reconeix un dret d'accés als regidors municipals a informació que pugui resultar necessària per al desenvolupament de les seves funcions, en relació amb el qual cal tenir en compte la normativa de protecció de dades personals, quan aquesta informació conté dades protegides per la LOPD.

La LOPD defineix la cessió o comunicació de dades personals com qualsevol revelació de dades efectuada a una persona diferent de l'interessat (article 3.i) de la LOPD). La comunicació de dades personals que es puguin contenir en la informació que sol·licita la regidora (expedient d'ajudes a tercers i Registre d'entrades i sortides), en un sentit ampli, podria considerar-se com una comunicació de dades. Ara bé, segons l'article 19.1 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (LRBRL), el govern i l'administració municipal correspon a l'Ajuntament, que està integrat per l'alcalde i els regidors, i per tant aquests formen part integrant de l'Ajuntament. Així, un regidor no és pròpiament un "tercer aliè" a la relació entre l'interessat, és a dir, la persona física titular de les dades (en aquest cas, les persones físiques les dades de les quals es tractin en l'expedient o en el registre esmentats), i el propi Ajuntament.

Per això, les sol·licituds d'accés que planteja la regidora s'han d'examinar des de la perspectiva del dret d'accés que la normativa atribueix als regidors, respecte d'aquella informació de què disposa l'Ajuntament (informació municipal), que resulti necessària per al compliment de les seves funcions.

La LRBRL, citada, 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 l'esmentat dret d'accés a determinada informació.

Segons l'article 77.1 de la LRBRL:

“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.”

Aquest article 77.1 de la LRBRL es refereix als “membres de les Corporacions locals”, com a titulars d'aquest dret d'accés.

Respecte d'això, és clar que segons la LRBRL el dret d'accés a la informació correspon als regidors, i no al Grup Municipal. També es desprèn de l'article 77.1 de la LRBRL, citat, 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 l'àmbit de Catalunya, pel que fa a l'exercici d'aquest dret d'accés dels regidors cal tenir en compte 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 (TRLMRLC) i el Reial decret 2568/1986, que aprova el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals.

L'article 164 del TRLMRLC, disposa que tots els membres de les corporacions locals tenen dret a obtenir dades o informacions que són en poder dels serveis de la corporació:

“1 Tots els membres de les corporacions locals tenen dret a obtenir (...) tots els antecedents, les dades o les informacions que són en poder dels serveis de la corporació i són necessaris per al desenvolupament de llur funció.

*2 Els serveis de la corporació **han de facilitar directament** informació als membres de les corporacions quan:*

- a) Exerceixin funcions delegades i la informació es refereixi a assumptes propis de llur responsabilitat.*
- b) Es tracti d'assumptes inclosos en l'ordre del dia de les sessions dels òrgans col·legiats dels quals són membres.*
- c) Es tracti de l'accés a informació o documentació de la corporació local que sigui de lliure accés als ciutadans.*

*3 **En els altres casos**, la sol·licitud d'informació s'entén com a acceptada per silenci administratiu si no es dicta resolució denegatòria en el termini de quatre dies a comptar de la data de presentació de la sol·licitud. En qualsevol cas, la resolució denegatòria s'ha de motivar, i només es pot fonamentar en els supòsits següents:*

- a) Quan 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.*
- b) Quan es tracti de matèries afectades per la legislació general sobre secrets oficials o per secret sumarial.*

(...)”

Com es desprèn d'aquest article 164, citat, i com apunta la regidora en el seu escrit, hi ha determinada informació que cal lliurar directament als regidors (els supòsits de l'article 164.2) TRLMRLC), mentre que, pel que fa a la resta d'informació municipal, la sol·licitud d'accés pot ser denegada en atenció als supòsits de l'article 164.3, citat, o en altres casos en què les lleis així ho requereixin.

Els articles 14, 15 i 16 del Reial Decret 2568/1986, de 28 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament d'Organització, Funcionament i Règim Jurídic de les Entitats Locals, 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 pot 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.

En qualsevol cas, aquest accés haurà de regir-se pels principis i obligacions de la LOPD.

VI

La LOPD pot habilitar l'accés dels regidors a dades de caràcter personal incloses en la informació municipal, sense consentiment dels titulars (article 3.e) de la LOPD), quan l'accés sigui necessari per al desenvolupament de les funcions de control de les activitats de la Corporació municipal, o d'altres que puguin tenir atribuïdes, 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 que deriva dels principis de qualitat i de finalitat (article 4 de la LOPD). D'acord amb aquests principis, que s'apliquen a qualsevol tractament de dades personals, únicament es pot tractar les dades que resultin necessàries per a les finalitats determinades, explícites i legítimes per a les quals s'han obtingut. També cal tenir en compte que les dades de caràcter personal objecte de tractament no es poden utilitzar per a finalitats incompatibles amb aquelles per a les quals les dades hagin estat recollides (article 4.2 de la LOPD).

En els dos escrits de sol·licitud d'accés que s'acompanyen a la consulta, la regidora fa esment a que l'accés es fonamenta en la tasca –pròpia, i de la resta de regidors del seu Grup Municipal- com a càrrecs electes.

Respecte d'això, cal dir que de la LRBRL i de la jurisprudència del Tribunal Suprem es desprèn que no cal exigir als regidors, per a accedir a informació municipal, 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.

Ara bé, a això cal afegir que, quan la informació municipal que sol·liciten els regidors conté dades personals, és necessari que l'Ajuntament realitzi, en la mesura del possible, una ponderació per exigència del principi de qualitat de les dades abans de comunicar-les (article 4 de la LOPD). Així, interpretant les previsions de la LRBRL i la jurisprudència del Tribunal Suprem, en connexió amb la LOPD i amb la necessitat de circumscriure la comunicació de dades al marc d'una finalitat legítima, podria ser convenient que els regidors, en fer la sol·licitud d'accés a la informació que contingui dades de caràcter personal, concretin en relació amb quina finalitat sol·liciten aquest

accés. Aquesta concreció pot facilitar la ponderació que l'Ajuntament, en tant que responsable, ha de realitzar per valorar la pertinença de l'accés a determinades dades personals, en base al principi de qualitat. Des de la perspectiva de la ponderació a realitzar, resulta especialment rellevant concretar, en la mesura del possible, quina informació personal podria tractar-se en la documentació sol·licitada per la regidora.

VII

Com s'ha apuntat, en l'escrit de sol·licitud de data 27 de març de 2012, adreçat a l'alcalde, la regidora exposa que, per tal de poder realitzar la tasca com a càrrec electe, és necessari poder consultar un expedient concret, del qual aporta el número de referència. En l'escrit de la regidora no hi ha més indicacions sobre el contingut de l'expedient, tot i que en la resposta a través de correu electrònic de l'Ajuntament es fa expressa referència a l'expedient "Ajudes a tercers" del Departament de Serveis Socials (de l'Ajuntament).

L'Ajuntament exposa els seus dubtes en relació amb el dret d'accés dels regidors i els drets dels usuaris de serveis socials, i inclús amb el "Codi Deontològic de les professionals de serveis socials". El que resulta rellevant és analitzar si les normes reguladores del dret d'accés a informació dels regidors, en connexió amb la LOPD, habiliten l'accés d'aquests a les dades en qüestió i, per descomptat, assegurar que aquest accés a dades personals es faci en les condicions exigides per la normativa esmentada.

L'Ajuntament considera que l'expedient en qüestió conté nom i cognoms de les persones usuàries i el tipus d'ajuda que reben, i que aquesta informació "és altament sensible i confidencial".

En el seu escrit de consulta, adreçat a aquesta Autoritat (apartat Tercer), la regidora es refereix al règim de consentiment en el tractament de dades (article 6 de la LOPD), i exposa que aquest ha de ser reforçat si es tracten dades sensibles.

En el mateix apartat Tercer del seu escrit de consulta, la regidora també es refereix als "antecedents" de l'expedient en qüestió, en concret, la regidora considera que "hem vist que els antecedents que aquesta regidora vol consultar no poden encabir-se en cap d'aquests supòsits(...)" (en referència a dades que revelin ideologia, afiliació sindical, religió i creences; es refereixin a origen racial, salut i vida sexual; afectin a la comissió d'infraccions penals i administratives o tinguin a veure amb actes de violència de gènere), "(...) perquè si així fos les pròpies treballadores haurien d'haver requerit aquest consentiment exprés dels beneficiaris de les ajudes a tercers i, per tant, aquests haurien de constar expressament a l'expedient objecte de consulta (...)".

Pel que fa als dits "antecedents" de l'expedient sol·licitat, en l'apartat Primer del seu escrit de consulta, la regidora explica que els noms i cognoms dels beneficiaris dels ajuts, així com el concepte pel qual reben l'esmentada ajuda, ja seria una informació coneguda –atès que la regidora ja hauria pogut consultar "els nombrosos decrets de concessió d'ajudes a tercers"–, per la qual cosa l'accés s'estaria demanant "als antecedents dels decrets signats per la regidora d'acció social, dones i igualtat".

Cal assenyalar que la normativa protegeix de forma reforçada determinades tipologies de dades. Segons disposa l'article 7 de la LOPD:

*"1. D'acord amb el que estableix l'apartat 2 de l'article 16 de la Constitució, ningú no pot ser obligat a declarar sobre la seva **ideologia, religió o creences**.*

Quan en relació amb aquestes dades es procedeix a recollir el consentiment a què es refereix l'apartat següent, s'ha d'advertir l'interessat respecte al seu dret a no donar-lo.

2. Només amb el consentiment exprés i per escrit de l'afectat poden ser objecte de tractament les dades de caràcter personal que revelin la **ideologia, l'afiliació sindical, la religió i les creences**. (...)
3. Les dades de caràcter personal que facin referència a l'**origen racial, a la salut i a la vida sexual** només poden ser recollides, tractades i cedides quan, per raons d'interès general, així ho disposi una llei o l'afectat hi consenti expressament.
4. Queden prohibits els fitxers creats amb la finalitat exclusiva d'emmagatzemar dades de caràcter personal que revelin la ideologia, l'afiliació sindical, la religió, les creences, l'origen racial o ètnic, o la vida sexual.
5. Les dades de caràcter personal relatives a la comissió **d'infraccions penals o administratives** només poden ser incloses en fitxers de les administracions públiques competents en els casos que preveuen les normes reguladores respectives. (...)

Si bé no es disposa d'informació específica sobre les dades personals incloses en l'expedient "Ajudes a tercers" o els seus antecedents -més enllà del nom i cognoms de persones usuàries i l'ajut que reben, informació que la regidora sembla que ja coneix-, és probable que aquests ajuts s'atorguin per qüestions relacionades amb la salut de les persones, amb minusvalideses, o altres situacions personals o familiars de precarietat en què siguin rellevants determinades informacions sensibles. Per tant, no és descartable que en el context de l'expedient "Ajudes a tercers" o en els antecedents que cita la regidora, es tractin dades sensibles.

Dit això, i vistes les consideracions fetes per la regidora en relació amb el consentiment requerit als beneficiaris dels ajuts, convindria precisar que el tractament de les dades de caràcter personal requereix el consentiment inequívoc de l'afectat, llevat que la llei disposi una altra cosa (article 6.1 LOPD). Ara bé, pel que fa a la recollida i tractament de dades personals per part de l'Ajuntament, convé tenir present que no cal el consentiment quan les dades de caràcter personal es recullen per a l'exercici de les funcions pròpies de les administracions públiques en l'àmbit de les seves competències (article 6.2 LOPD).

Pel que fa a les dades sensibles, en atenció al que disposa l'article 7 de la LOPD, citat, en alguns casos es requereix el consentiment exprés (apartat 3) o bé exprés i per escrit (apartat 2). En relació amb les dades d'origen racial, salut i vida sexual, segons l'article 7.3, citat:

"Les dades de caràcter personal que facin referència a l'origen racial, a la salut i a la vida sexual només poden ser recollides, tractades i cedides quan, per raons d'interès general, així ho disposi una llei o l'afectat hi consenti expressament."

Per tant, tenint en compte les previsions dels articles 6 i 7 de la LOPD, del fet que l'Ajuntament (a través de les treballadores de serveis socials) no hagi requerit el consentiment per tractar dades en relació amb les "Ajudes a tercers" –fet que, per altra banda, no li consta a aquesta Autoritat- no es pot inferir, com sembla fer la regidora, la inexistència de dades sensibles en el dit expedient, o en els seus antecedents.

La ponderació que ha de realitzar l'Ajuntament, a la qual s'ha fet referència en aquest dictamen, s'ha de realitzar d'una manera especialment acurada en aquells casos en què la informació sol·licitada conté dades personals que la LOPD considera especialment protegides (article 7 de la LOPD), possibilitat que, com ha quedat exposat, no podem descartar en aquest cas.

Resulten en aquest punt especialment rellevants les consideracions fetes en el Dictamen 43/2009 (Fonaments Jurídics IV i V), relatiu a la possibilitat de lliurar a un grup municipal determinada informació sobre ajuts atorgats per l'àrea de serveis socials d'un Ajuntament.

Com s'apuntava en aquella ocasió, no s'ha de descartar la possibilitat de donar la informació als regidors de forma anonimitzada, és a dir, sense fer referència a dades de caràcter personal dels beneficiaris dels ajuts, si aquesta possibilitat no desvirtua la legítima finalitat que preveu la LRBRL i la resta de normativa esmentada. Aquesta possibilitat, que no s'exigeix amb caràcter general i que cal valorar en cada cas, podria ser pertinent en aquells casos en què sense incloure dades que permetin la identificació de persones físiques concretes, es pugui donar resposta satisfactòria a la petició d'accés, és a dir, en el cas que ens ocupa, es pugui donar informació suficient sobre els ajuts socials gestionats per l'Ajuntament, i inclosos en l'expedient "Ajudes a tercers".

També s'apuntava en el Dictamen de 2009, citat, que en funció de quina sigui la finalitat que fonamenta la petició dels regidors, algunes de les dades podrien resultar innecessàries. Així, per exemple si la finalitat és comprovar si una mateixa persona percep ajuts en anys successius, podria ser suficient lliurar la informació identificant els perceptors amb, per exemple, les darreres xifres el DNI. Per contra si la finalitat és exercir una funció de control de quines han estat les persones perceptores dels ajuts en cada exercici, resultarà necessari identificar les persones afectades amb noms i cognoms, especialment si tenim en compte que es tracta de matèria de subvencions, - qüestió a la que ens referirem seguidament-, però resultaria injustificat incloure també de forma generalitzada informació relativa a la concreta situació personal que justifica l'atorgament dels ajuts, que cal recordar-ho obeeixen a necessitats de caràcter social, i que pot incloure dades especialment sensibles (salut, raça, vida sexual etc.).

A més del que s'ha apuntat, també pot ser que la sol·licitud d'accés tingui per finalitat conèixer el nombre d'ajuts concedits o denegats; que es vulgui conèixer el perfil de les persones a qui s'ha concedit o denegat un ajut; que es vulgui conèixer el nombre d'ajuts concedits o denegats únicament en relació amb un determinat motiu o concepte, o bé en relació amb tots ells, respecte unes persones determinades, etc.

Aquests exemples, que es citen a títol il·lustratiu, posen de manifest que la concreció de la finalitat condiona la informació a la que es podria tenir accés, en el cas plantejat, i també la manera com es concreta aquest accés.

Per això, en el cas que ens ocupa, i en relació amb la petició d'accés a l'expedient "Ajudes a tercers", tot i que no es pot descartar que pugui resultar adequat l'accés a la informació sol·licitada en exercici de la funció de control que poden exercir els regidors, des del punt de vista de la protecció de dades seria desitjable una major concreció en la finalitat de l'accés sol·licitat, per tal d'avaluar-ne la proporcionalitat amb la màxima concreció possible.

Tampoc s'ha d'oblidar que ens trobem davant d'una matèria, la de subvencions, en la que regeix el principi de publicitat. L'article 18 de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, General de Subvencions, disposa que:

"1. Los órganos administrativos concedentes publicarán en el diario oficial correspondiente, y en los términos que se fijan reglamentariamente, las subvenciones concedidas con expresión de la convocatoria, el programa y crédito presupuestario al que se imputen, beneficiario, cantidad concedida y finalidad o finalidades de la subvención.

2. Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, la publicidad de las subvenciones concedidas por entidades locales de menos de 50.000 habitantes podrá realizarse en el tablón de anuncios. Además, cuando se trate de entidades locales de más de 5.000 habitantes, en el diario oficial correspondiente se publicará un extracto de la resolución por la que se ordena la publicación, indicando los lugares donde se encuentra expuesto su contenido íntegro.

3. No será necesaria la publicación en el diario oficial de la Administración competente la concesión de las subvenciones en los siguientes supuestos:

a) Cuando las subvenciones públicas tengan asignación nominativa en los presupuestos de las Administraciones, organismos y demás entidades públicas a que se hace referencia en el artículo 3 de esta Ley.

b) Cuando su otorgamiento y cuantía, a favor de beneficiario concreto, resulten impuestos en virtud de norma de rango legal.

c) Cuando los importes de las subvenciones concedidas, individualmente consideradas, sean de cuantía inferior a 3.000 euros. En este supuesto, las bases reguladoras deberán prever la utilización de otros procedimientos que, de acuerdo con sus especiales características, cuantía y número, aseguren la publicidad de los beneficiarios de las mismas.

d) Cuando la publicación de los datos del beneficiario en razón del objeto de la subvención pueda ser contraria al respeto y salvaguarda del honor, la intimidad personal y familiar de las personas físicas (...) y haya sido previsto en su normativa reguladora.”

Això comporta que, en la mesura que els ajuts a tercers a què es refereix la consulta estiguin sotmesos a l'esmentada Llei 38/2003, cal tenir en compte la possibilitat que els regidors, com qualsevol ciutadà, puguin accedir a determinada informació en els termes que es prevegi en la Llei 38/2003, citada.

VIII

Com s'ha avançat, en data 28 de setembre de 2011, la regidora va sol·licitar que, per tal de poder realitzar la tasca com a càrrecs electes, els regidors del seu Grup Municipal tinguessin accés al Registre municipal d'entrades i sortides. En l'escrit de consulta adreçat a aquesta Autoritat, la regidora especifica que s'ha demanat poder accedir a "l'índex" del Registre municipal d'entrades i sortides, "per si esdevé demanar el poder accedir a la consulta i estudi d'algun (document o expedient) en concret o bé demanar-ne còpia (...)".

Pel que fa a aquesta sol·licitud, la regidora aporta còpia de la resposta de l'alcalde, de data 3 d'octubre de 2011, en què s'indica que, en base al que es disposa en l'article 164.3.a) del TRLMRLC, donada la confidencialitat de les dades que hi ha incorporades en el dit registre, "no és possible atendre la vostra petició".

Aquesta Autoritat ha tingut ocasió d'analitzar, específicament, l'accés dels regidors municipals al Registre d'entrades i sortides de l'Ajuntament, en el Dictamen 38/2010, que es pot consultar a la web www.apd.cat, citada. Per la seva rellevància en el cas que ara es planteja, reproduïm a continuació part del Fonament Jurídic V d'aquest Dictamen:

"(...), no sembla que entre les dades que consten al registre d'entrada i sortida de documents hi hagi dades que, en abstracte requereixin un especial nivell de protecció, per la qual cosa no sembla que d'entrada, i sens perjudici que a la

vista de la informació concreta de què es tracti es pugui arribar una conclusió contrària, s'hagin d'aplicar limitacions a l'accés a aquesta informació. El simple interès d'un regidor en conèixer el volum d'entrada d'un determinat tipus d'escrius o el temps de resposta a aquests, per tal de dur a terme la seva actuació de control de l'equip de govern pot actuar com a circumstància que habilita l'accés.

No obstant això, l'habilitació de l'accés no habilita de forma automàtica la possibilitat d'emprar aquestes dades amb qualsevol altra finalitat sinó només per a aquella finalitat per a la qual s'ha atorgat l'accés, això és, per exemple, l'exercici de les funcions de control atribuïdes als regidors.
(...)."

Com s'ha dit, en el seu escrit de resposta a aquesta petició (3 d'octubre de 2011), l'alcaldeessa considera que no és possible atendre la petició d'accés al "Registre municipal d'entrada i sortides", per aplicació de l'article 164.3.a) del TRLMRLC, citat, segons el qual es pot denegar l'accés quan el coneixement o la difusió de la informació pugui vulnerar els drets constitucionals a l'honor, a la intimitat personal o familiar, o a la pròpia imatge, així com el dret a la protecció de dades de caràcter personal.

Als efectes que ens ocupen, caldria distingir la informació que pot constar en el Registre d'entrades i sortides d'un Ajuntament (persona o òrgan que presenta o que envia un escrit, data d'entrada o sortida, òrgan o persona destinatària, assumpte...), del contingut de la documentació que pot acompanyar un escrit que entra o surt de l'Ajuntament a través del Registre citat, que pot ser de molt diversa naturalesa, i contenir informació de molts tipus.

En línia amb el que s'apuntava en el Dictamen 38/2010, citat, en principi podria donar-se el cas que en el Registre d'entrades i sortides no es tracti informació sensible, als efectes de la LOPD, tot i que aquesta possibilitat no es pot descartar.

Dit això, des de la perspectiva de la protecció de dades, vistes les exigències del principi de qualitat, d'entrada no sembla que pugui admetre's qualsevol accés al Registre d'entrades i sortides, sense més condicionants. Un accés plantejat en aquests termes, podria forçar el dit principi de qualitat i suposar un risc per a la correcta protecció de la informació personal.

Ara bé, tampoc no sembla que la previsió de l'article 164.3.a) del TRLMRLC, i les previsions de la pròpia normativa de protecció de dades, puguin ser invocades en termes genèrics com a fonament d'una denegació total d'accés dels regidors al dit Registre.

Partint de la base que l'accés a les dades de caràcter personal que es puguin incloure en el Registre d'entrada i sortida de documents pot ser 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, el necessari desenvolupament de les funcions que corresponen als regidors, l'Ajuntament haurà de tenir en compte els següents elements:

1.- Quin tipus d'informació personal es tracta en el Registre d'entrades i sortides.

Al respecte, cal fer avinent que es desconeix la manera concreta com l'Ajuntament introdueix la informació en el Registre d'entrades i sortides. A efectes de poder

realitzar la ponderació esmentada, és important que l'Ajuntament tingui en compte quin tractament fa de la informació personal que consta al Registre, des del moment en què la dita informació s'introdueix al Registre.

En aquest sentit, caldria fer una anàlisi prèvia en relació, entre d'altres, al major o menor grau de concreció amb què s'introdueix la informació al Registre, per exemple, en relació amb la utilització de tipologies més o menys genèriques o descriptives sobre l'assumpte o motiu pel qual es presenta un escrit al Registre, per tal de facilitar la ponderació posterior en cas de sol·licituds d'accés a informació per part dels regidors.

Això serà especialment rellevant, en línia amb el que ja s'ha apuntat, quan els escrits que entren o surten del Registre puguin comportar el tractament informació sensible, als efectes de la LOPD. A tall d'exemple, en casos relacionats amb infraccions penals o administratives, denúncies en relació amb maltractaments, qüestions relacionades amb menors d'edat en situació de violència o desamparament, qüestions relacionades amb la salut de les persones, etc.

En funció, doncs, del tipus d'informació personal que es tracti en el Registre d'entrades i sortides, en concret, en funció del major o menor grau de sensibilitat d'aquesta informació, als efectes de la LOPD, l'accés a la informació per part dels regidors haurà de ser més o menys restrictiu.

2.- Quina és la finalitat per a la qual es sol·licita l'accés, i en quins termes es sol·licita, és a dir, quin és l'abast de la sol·licitud.

Pel que fa a la finalitat perseguida, pot ser que en un cas concret la sol·licitud d'accés es relacioni amb el control dels regidors en relació amb l'actuació municipal en un determinat àmbit, de manera que la informació relacionada amb qualsevol altre àmbit d'actuació municipal no hauria de quedar afectada, en principi, per la sol·licitud d'accés.

Pel que fa a l'abast de la sol·licitud, en línia amb el que s'ha exposat en relació amb l'accés a l'expedient "Ajudes a tercers", pot ser determinant conèixer si es pretén tenir accés a tot el Registre, o només un accés parcial per exemple en relació amb determinades persones que presenten documentació al Registre, o en relació amb determinades àrees de l'Ajuntament, o bé si es vol conèixer la tramesa de documentació a d'altres Administracions públiques o entitats, o bé si es sol·licita accés en relació amb un període de temps més o menys ampli, etc.

Novament a tall d'exemple, una sol·licitud d'accés a informació del Registre d'entrada i sortida durant un període concret de temps, o a entrades relacionades amb un àmbit de gestió concret de l'Ajuntament (serveis socials, activitats culturals, àmbit sancionador, etc), amb la finalitat de controlar dit àmbit de gestió, permet inferir que l'accés al Registre d'entrades i sortides d'altres períodes o a entrades i sortides relacionades amb altres àmbits de gestió municipal no és necessari per a la finalitat perseguida, i per tant no hauria de produir-se, ja que podria resultar un accés no pertinent o excessiu.

En qualsevol cas, cal insistir en què la concreció, en la mesura del possible, de l'abast de la petició i de la finalitat perseguida, condiciona la informació a la que es podria tenir accés en cada cas, i també la manera com es concreta aquest accés (anonimització, informació parcial, etc).

En conclusió, el principi de qualitat exigeix, en la mesura que sigui possible, fer una ponderació respecte les dades personals incloses en el conjunt de la informació

sol·licitada (Registre d'entrada i sortida de documents i, si escau, el contingut de determinats documents en casos concrets), per tal que no es comuniquin més dades de les estrictament necessàries per a assolir la finalitat legítima d'accés a la informació d'acord amb el principi de proporcionalitat.

IX

Com s'ha vist, en la sol·licitud de 28 de setembre de 2011 la regidora únicament sol·licita accés al "Registre municipal d'entrada i sortides", qüestió que ja ha estat tractada en aquest dictamen.

No obstant això, en l'apartat Primer del seu escrit de consulta, la regidora fa esment a què anteriorment (en data 17 de setembre de 2007), hauria sol·licitat accés, conjuntament, al llibre d'entrades i sortides i a "còpia dels Decrets d'Alcaldia des de l'inici de la legislatura 2007-2011".

No s'aporta més informació sobre l'accés sol·licitat als dits decrets d'alcaldia (període 2007-2011), ni sembla que la regidora hagi reiterat posteriorment aquesta petició, per la qual cosa no es disposa de més informació al respecte.

En qualsevol cas, sens perjudici de fer extensives les consideracions fetes en relació amb el dret d'accés dels regidors a informació municipal continguda, en aquest cas, en decrets d'alcaldia, convé fer recordatori que segons l'article 124 de la LRBRL:

"1. El Alcalde ostenta la máxima representación del municipio.

4. En particular, corresponde al Alcalde el ejercicio de las siguientes funciones:

(...)

g) Dictar bandos, decretos e instrucciones."

També cal tenir en compte que segons l'article 196 del Reial decret 2568/1986, de 28 de novembre, que aprova el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals (ROF):

"1. Los acuerdos que adopten el Pleno y la Comisión de Gobierno, cuando tengan carácter decisorio, se publican y notifican en la forma prevista por la Ley. Iguales requisitos serán de aplicación a las Resoluciones del Alcalde o Presidente de la Corporación y miembros de ella que ostenten delegación."

També és rellevant, als efectes que ens ocupen, el que disposa l'article 42 del ROF:

"El Alcalde dará cuenta sucinta a la Corporación, en cada sesión ordinaria del Pleno, de las resoluciones que hubiere adoptado desde la última sesión plenaria ordinaria para que los Concejales conozcan el desarrollo de la administración municipal a los efectos del control y fiscalización de los órganos de gobierno, previstos en el artículo 22.2.a), de la Ley 7/1985, de 2 de abril."

Per tant, caldrà tenir en compte, si escau, les previsions de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC), aplicables a la notificació i publicació de decrets d'alcaldia (articles 58 a 61 de la LRJPAC, als quals ens remetem).

Específicament, pel que fa al règim de publicació dels decrets d'alcaldia, les previsions dels articles 59.6 i 60 de la LRJPAC poden determinar els casos en què els decrets d'alcaldia hauran de ser publicats i podran ser de coneixement no només dels regidors, sinó de coneixement general. Això, sens perjudici de les previsions específiques que es puguin derivar d'altra normativa en relació amb la necessària publicació de determinats decrets d'alcaldia.

Aquestes previsions, sens perjudici de les consideracions fetes en aquest dictamen respecte el dret d'accés dels regidors a informació municipal, haurien de ser tingudes en compte per l'Ajuntament a l'hora de valorar, si escau, les concretes sol·licituds d'accés a decrets d'alcaldia per part dels regidors.

X

Finalment, recordar 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.

El 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 l'esmentat deure de publicitat.

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

Conclusions

L'Ajuntament, com a responsable de determinats fitxers i tractaments de dades (article 3.d) de la LOPD), ha d'aplicar necessàriament els principis i obligacions previstos en la normativa de protecció de dades, entre d'altres, en relació amb la regulació de fitxers, el deure d'informació o les mesures de seguretat exigibles.

L'ordenament jurídic (LRBRL) reconeix un dret d'accés als regidors municipals a informació que pugui resultar necessària per al desenvolupament de les seves

funcions, en relació amb el qual caldrà tenir en compte la normativa de protecció de dades personals, quan aquesta informació contingui dades protegides per la LOPD.

L'accés dels regidors a informació municipal pot ser legítim quan es doni compliment al principi de qualitat (article 4 LOPD) que exigeix, en la mesura del possible, fer una ponderació respecte les dades personals incloses en el conjunt de la informació sol·licitada, especialment si es tracten dades sensibles (article 7 LOPD), per tal que no es comuniquin més dades de les estrictament necessàries per a assolir la finalitat legítima, això és, el desenvolupament de les funcions que corresponen als regidors.

Pel que fa a l'accés a l'expedient "Ajudes a tercers" i als seus antecedents, si bé no es disposa d'informació específica sobre les dades tractades -més enllà del nom i cognoms i tipus d'ajuda rebuda-, no és descartable que en l'expedient o en els antecedents es tractin dades sensibles. Tot i que no es pot descartar que pugui resultar adequat l'accés a la informació del dit expedient en exercici de les funcions legítimes dels regidors, seria desitjable una major concreció en la finalitat de l'accés sol·licitat, per tal d'avaluar-ne la proporcionalitat amb la màxima concreció possible, sense descartar la possibilitat de donar la informació als regidors de forma anonimitzada, si això permet el correcte compliment de les seves funcions.

Pel que fa a l'accés al Registre municipal d'entrades i sortides, no sembla que la previsió de l'article 164.3.a) del TRLMRLC pugui ser invocada com a fonament d'una denegació total d'accés dels regidors al dit Registre. En qualsevol cas, cal tenir en compte les exigències del principi de qualitat.

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

Barcelona, 27 de juliol de 2012