

Informe en relació amb la Proposta de Reglament municipal de govern obert i participació ciutadana, de l'Ajuntament de Premià de Mar.

L'Ajuntament de Premià de Mar ha presentat a aquesta Autoritat la Proposta de Reglament municipal de govern obert i participació ciutadana (en endavant, el Reglament), per tal que s'emeti informe relatiu a l'adequació del dit Reglament a la legislació sobre protecció de dades personals.

(...)

Fonaments jurídics

I

(...)

II

El Ple de l'Ajuntament de Premià de Mar, en sessió de 20 de març de 2013, va aprovar inicialment el Reglament de Govern Obert i Participació Ciutadana, atès que, segons exposa l'Ajuntament, el contingut del Reglament contempla aspectes que incideixen en l'aplicació de la legislació sobre protecció de dades de caràcter personal.

Qualsevol tractament de dades de caràcter personal que pugui derivar-se de l'aplicació del Reglament que s'informa, ha de respectar els principis i garanties previstes en la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades personals (en endavant, LOPD), en els termes que ho prevegi la dita norma legal. És dada personal qualsevol informació referent a persones físiques, identificades o identificables (article 3.a) de la LOPD).

Segons l'article 1 del Reglament, aquest desenvolupa el Títol III del Reglament Orgànic Municipal, i regula la relació entre la ciutadania i l'Ajuntament per garantir el funcionament eficaç de l'acció pública municipal i facilitar la participació ciutadana en la presa de decisions.

El Reglament s'estructura en set Títols, en els quals es tracten diverses qüestions relatives al "govern obert", que inclou el dret d'accés a la informació pública i la transparència en l'acció pública; l'administració de proximitat; els mitjans de participació, debat públic i votació dels ciutadans en qüestions que afecten actuacions o polítiques públiques d'àmbit municipal; la iniciativa ciutadana; l'acció comunitària i el foment de l'associacionisme i, finalment, també es regula el Comitè de consultes ciutadanes.

Segons el preàmbul del Reglament, el seu contingut s'inspira en els principis declarats en el "Llibre Blanc sobre la Governança europea, de 25 de juliol de 2001 (COM (2001) 428", la "Recomanació Rec (2001) 19, de 16 de desembre de 2001, del Comitè de Ministres del Consell d'Europa als Estats membres sobre la participació dels ciutadans a la vida pública en el nivell local". També es cita, com a exemple de "les noves corrents promotores del paradigma del open government", la Llei foral 11/2012 de 21 de juny de transparència i govern obert, de la Comunitat de Navarra.

Segons el Preàmbul, en aquest Reglament s'han tingut en compte les previsions de diversa normativa, com ara la Llei 7/1985 de 2 d'abril, reguladora de les bases de

règim local (LRBRL), el Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, del Text Refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMRLC), la Llei 30/1992, de 26 de novembre, del règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC) i la Llei 26/2010, de 3 d'agost, del règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya. En relació amb les previsions sobre el dret d'accés a la informació, el Reglament fa remissió concreta a la LOPD.

A banda de les normes esmentades tant en el preàmbul com en l'articulat del Reglament, hi ha d'altres lleis que resulten rellevants per al contingut del Reglament, com la Llei estatal 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics, que s'aplica a les entitats que integren l'Administració local (article 2.1.a) de la Llei 11/2007) i que, per tant, es pot relacionar directament amb algunes de les qüestions tractades en el Reglament (articles 14, 15 i 50.1 del Reglament, entre d'altres), així com la Llei 29/2010, del 3 d'agost, de l'ús dels mitjans electrònics al sector públic de Catalunya, que resulta aplicable als ens locals de Catalunya (article 2.1.a) de la Llei 29/2010.

III

Tenint en compte el marc normatiu en el que es situa el Reglament que s'informa, cal fer una consideració prèvia.

El Reglament afecta principalment al dret dels ciutadans a accedir a arxius i registres administratius, configurat a l'article 105.b) de la Constitució espanyola, segons el qual la llei ha de regular l'accés dels ciutadans als arxius i registres administratius, excepte en allò que afecti la seguretat i defensa de l'Estat, la investigació de delictes i la intimitat. El dret d'accés a arxius i registres, que es troba en la base de les mesures de transparència que es preveuen en el Reglament que s'informa, és doncs un dret constitucional, i ha de ser desenvolupat per una llei ordinària. És a dir, el contingut, exercici i límits del dret d'accés, han de venir determinats en una llei, com es desprèn de la pròpia Constitució.

El dret a l'autodeterminació informativa es configura en la Constitució amb rang de dret fonamental (article 18.4 de la Constitució). Això, a banda que hi ha d'altres drets fonamentals que poden veure's afectats en major o menor mesura per les previsions del Reglament, que també tenen rang de dret fonamental, com ara el dret a la intimitat personal i familiar i el dret a la pròpia imatge (article 18.1 de la Constitució).

El desenvolupament dels drets fonamentals esmentats, en tant que drets subjectius, com la resta dels drets previstos en el capítol segon del títol primer de la Constitució, s'han de desenvolupar a través d'una llei orgànica. És a dir, les qüestions que afecten a l'exercici, contingut i límits d'aquests drets, tenen reserva de llei orgànica, per exigència de l'article 53.1 de la pròpia Constitució, segons el qual:

“Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161.1.a).”

En definitiva, en atenció al principi de jerarquia normativa, i tenint en compte les previsions constitucionals citades, cal partir de la premissa que no correspon al Reglament municipal examinat entrar a regular ni concretar qüestions que afectin al contingut, als límits ni a l'exercici, pròpiament, dels drets esmentats.

Això no exclou, certament, la possibilitat que un Reglament municipal, en el marc del que imposi l'ordenament jurídic, tant estatal com autonòmic, pugui establir determinades qüestions de tipus procedimental i organitzatiu, en relació amb els drets esmentats, principalment, als efectes que ens ocupen, amb el dret d'accés dels ciutadans a la informació municipal. Ara bé, el límit del que pot preveure i concretar el Reglament municipal que informem està clarament delimitat per la Constitució i pel desenvolupament en normes amb rang legal, i si escau, lleis orgàniques, en els termes apuntats.

Més en concret, el dret d'accés a la informació pública ha estat desenvolupat a nivell estatal, partint de la previsió continguda en l'article 105.b) de la Constitució, citat, en la LRJPAC, que desenvolupa el dret dels ciutadans a accedir als registres i documents que es troben als arxius administratius.

La previsió de l'article 35.a) de la LRJPAC, exigeix la condició de persona interessada per a l'accés a expedients administratius oberts.

A banda de l'accés a expedients en tràmit, l'article 37 de la LRBRL regula amb caràcter general i sens perjudici de les previsions de lleis sectorials, el dret d'accés dels ciutadans a arxius i registres (expedients tancats). Segons disposa l'article 37, l'accés a documents que contenen dades íntimes de les persones, queda limitat a aquestes (art. 37.2). L'accés als documents de caràcter nominatiu, amb algunes excepcions, es concedeix a persones que acreditin un interès legítim i directe, en els termes de l'article 37.3 de la LRJPAC. L'article 37.4 inclou uns motius de denegació de l'accés, en base a determinats conceptes jurídics (raons d'interès públic, interessos de tercers més dignes de protecció, o quan així ho disposi una llei). L'article 37.5 estableix que el dret d'accés no pot ser exercit en relació amb una sèrie d'expedients -entre els quals, diverses categories d'expedients que no es troben explicitades en l'article 7 del Reglament-. Entre d'altres, els tramitats per la investigació de delictes o els relatius a matèries protegides pel secret comercial o industrial. A més, aquest article també explicita que hi ha d'altres supòsits respecte els quals caldria estar al que disposen les lleis sectorials, que pot limitar igualment el dret d'accés, entre d'altres, els expedients que contenen dades de salut dels pacients -històries clíniques-, o els del Registre Civil.

En definitiva, la LRJPAC articula un sistema d'accés a expedients administratius tancats que no pot ser objecte de modificació en el Reglament, en quant a la delimitació, contingut i límits del dit règim d'accés.

Tampoc no s'ha d'oblidar que, en l'àmbit de Catalunya, existeix un marc normatiu relatiu a l'accés als arxius i documents públics, en concret, la Llei 10/2001, de 13 de juliol, d'arxius i documents (DOGC núm. 3437, de 24.7.2001).

També cal tenir en compte que actualment s'està tramitant al Congrés dels Diputats el Projecte de Llei de transparència, accés a la informació pública i bon govern (BOCCGG, sèrie A, núm. 19-1, de 7.9.2012). Aquest Projecte de Llei, que seria aplicació, entre d'altres, a les entitats que integren l'Administració local (article 2.1.a) del Projecte), preveu regular alguna de les principals qüestions que inclou el Reglament, com ara la transparència en l'activitat pública, la publicitat activa, el dret d'accés a la informació pública, els límits d'aquest accés o l'accés parcial a informació, així com la regulació del dret d'accés a informació pública.

El fet que s'estigui tramitant un Projecte de Llei estatal que resultarà d'aplicació als ens locals, pot condicionar el contingut del Reglament que s'informa. En tot cas, el Reglament haurà de respectar, a partir de l'entrada en vigor de la Llei estatal, el que aquesta disposi en relació amb les diferents qüestions que s'han esmentat, en la mesura que quedin regulades en la dita llei.

També cal tenir en compte que al Parlament de Catalunya s'ha constituït una Ponència, al febrer de 2013, per a reprendre els treballs preparatoris per a l'elaboració d'una Proposició de Llei de transparència i accés a la informació pública. Els treballs preparatoris d'aquesta Comissió, en cas de traduir-se en un text legal en relació amb la transparència i l'accés a la informació pública en l'àmbit de Catalunya, també condicionarà el contingut del Reglament que ens ocupa.

Per tot això, qualsevol previsió del Reglament que pugui anar més enllà del desenvolupament procedimental i organitzatiu del dret d'accés a informació pública dels ciutadans o del desenvolupament de mecanismes informació i de participació ciutadana a nivell del municipi, excedirà dels límits que pertocuen a aquesta norma municipal.

Aquesta consideració, es fa sens perjudici que cal valorar positivament l'objectiu primordial del Reglament, que és sens dubte la voluntat de facilitar eines de gestió de la informació pública als treballadors del propi Ajuntament que gestionen aquesta informació, afavorir la transparència en l'acció pública municipal, i afavorir la participació de la ciutadania en els afers de rellevància per al municipi.

Ara bé, malgrat els objectius de fons del Reglament, el fet que aquest reproduïxi, amb variacions, omissions i matisos, les previsions de diverses lleis necessàriament aplicables, podria no afavorir la seguretat jurídica que pretén aconseguir el Reglament, sinó un efecte contrari i no pretès pel propi Reglament que s'informa.

IV

Tenint en compte el punt de partida exposat, a continuació es fan algunes consideracions sobre el contingut del Reglament, específicament, des de la perspectiva de la protecció de dades personals.

En determinats articles del Reglament, es donen definicions, es preveu l'accés a informació, els límits a aquest accés, i d'altres qüestions que afecten al contingut del propi dret d'accés, indicant que es fa "en els termes que es preveuen en el Reglament".

Atès el principi de jerarquia normativa i la legislació aplicable esmentada en l'anterior fonament jurídic, cal insistir en què no és el Reglament l'instrument normatiu adequat per establir la delimitació de l'accés a informació, ni el seu contingut ni límits, per la qual cosa, el Reglament s'ha de circumscriure al que disposen les lleis aplicables.

Conseqüència d'això, no resulta pertinent fer menció a que el contingut o límits del dret d'accés s'estableixen "en els termes del Reglament". En qualsevol cas, no es tracta de substituir aquestes mencions per una menció al marc legal aplicable, sinó que es tracta de que les previsions del Reglament no desenvolupin el contingut ni els límits dels drets, el qual ja ha quedat dit que han de ser desenvolupats per llei i, si escau, per llei orgànica.

Per exemple, **l'article 2.1.d)** del Reglament inclou la definició d'interessat o interessada, en els següents termes:

"qualsevol persona física o jurídica que tingui interès directe en un procediment administratiu concret. També tenen aquesta condició aquelles persones que es puguin veure afectades per la resolució. Igualment es consideren interessades les organitzacions socials no lucratives, l'objecte social de les quals, tingui relació amb la matèria sobre la que intervé el procés

administratiu, amb l'excepció d'aquelles actuacions relacionades amb la seguretat i la dignitat i la intimitat de les persones."

Ara bé, aquesta definició no pot anar més enllà del que disposa l'article 31 de la LRJPAC i la resta de normativa legal aplicable. En concret, no és clar que les organitzacions socials no lucratives puguin tenir accés a un expedient administratiu en els termes amplis en què es preveu en el Reglament.

L'article 2.1.e) inclou la definició d'informació pública, en els següents termes:

"aquella informació, sigui quin sigui el seu suport, que hagi estat elaborada per l'ajuntament o qualsevol institució pública i que existeixi en qualsevol dependència o òrgan municipal, amb les excepcions indicades en aquest Reglament. Té també caràcter públic la informació elaborada o en mans d'empreses o entitats que prestin serveis públics o exerceixi potestats administratives sempre que estigui relacionada amb l'exercici d'aquestes activitats públiques."

Val a dir que la legislació aplicable no preveu una definició concreta d'informació pública -en el sentit d'informació provinent de les administracions i del sector públic-, que pugui servir de base a la previsió del Reglament. El Projecte de Llei de transparència, citat, sí inclou una definició d'informació pública, així com els límits a aquest accés, alguns dels quals ja estan previstos en la normativa legal vigent, entre d'altres, la pròpia LOPD (articles 10, 11 i 12).

La determinació del que és informació pública, l'accés a aquesta informació, i els límits a aquest accés, són qüestions que han de quedar determinades per llei, i no pel Reglament municipal.

En concret, no tota la informació generada per les administracions o el sector públic pot ser posteriorment difosa. Aquesta possibilitat l'atorga l'ordenament jurídic, a través de diverses lleis. Des de la perspectiva de la protecció de dades, el fet que la informació generada per les administracions públiques contingui dades de caràcter personal (article 3.a) de la LOPD), condiciona la difusió d'aquesta informació (al respecte, ens remetem a la Recomanació 1/2008, d'aquesta Autoritat, sobre la difusió d'informació que contingui dades de caràcter personal a través d'Internet).

L'article 11 de la LOPD estableix el règim de comunicació de dades (article 3.i) de la LOPD), segons el qual cal el consentiment de l'interessat per comunicar les dades, a menys que existeixi una habilitació suficient, en una norma amb rang legal.

En qualsevol cas, a banda que no correspon al Reglament conceptuar el que és "informació pública" (com a informació que emana de l'àmbit públic), la menció feta a "les excepcions indicades en aquest Reglament" no resulta adequat, pels motius exposats.

V

En el Capítol I del Títol II, relatiu al bon govern, es fa referència al dret a la informació (article 5), l'accés a aquesta informació (article 6) i les possibles limitacions existents (article 7).

En línia amb el que s'ha apuntat anteriorment, i sens perjudici que el Reglament pugui establir qüestions de tipus procedimental o organitzatiu, és la legislació aplicable la que ha d'establir les possibilitats d'accés i les limitacions a la informació pública (LRJPAC i, si escau, lleis sectorials, per exemple, sobre urbanisme o medi ambient).

Per tant, l'**article 5** del Reglament, segons el qual "qualsevol persona" pot, entre d'altres, obtenir la informació que demani "en els termes previstos en aquest Reglament", no resulta adequat, ja que és la llei la que ha de delimitar aquest accés.

Cal fer la mateixa consideració en relació amb l'**article 7** del Reglament, que especifica els supòsits en què l'accés a la informació pot ser "limitat o negat". El llistat de l'article 7.1 del Reglament es configura com una llista tancada i deixa fora determinats supòsits que també poden limitar el dret d'accés a la informació, per la qual cosa va més enllà del que serien qüestions procedimentals o organitzatives, que sí podria fixar el Reglament.

El contingut d'aquest article s'ha de circumscriure al que disposa la legislació aplicable, en concret, l'article 37 de la LRBRL, sens perjudici d'altres previsions legals que puguin fixar els límits al dret d'accés. Val a dir que l'apartat c) de l'article 7 del Reglament es refereix al supòsit en que una norma amb rang de llei imposi la "confidencialitat o el secret dels procediments tramitats". Tot i que es consideri que aquest apartat fa referència a l'article 37.4 LRJPAC (denegació de l'accés quan ho preveu una llei), no sembla que l'article 7 reculli de forma exhaustiva i, per tant, adequada, altres elements i supòsits als que hem fet esment, i que, segons l'article 37 LRJPAC, cal tenir en compte per valorar l'accés a la informació.

Dit això, l'apartat 1.f) d'aquest article 7 preveu que la limitació a l'accés es pot exceptuar si hi ha "consentiment exprés" dels afectats. Sobre això, l'article 11 de la LOPD estableix el règim de comunicació de dades segons el qual cal el consentiment de l'interessat per comunicar les dades, a menys que existeixi habilitació legal. Ara bé, el consentiment no ha de ser "exprés" en qualsevol cas. L'article 6.1 de la LOPD parteix com a principi del consentiment "inequívoc" de l'interessat per a tractar les dades, i és l'article 7 de la LOPD el que, només en relació amb determinades categories de dades, configura el consentiment com a exprés (art. 7.3 LOPD), o exprés i per escrit (art. 7.2 LOPD). Per tant no és necessari que l'article 7.1.f) faci esment, en tot cas, a un consentiment exprés, doncs no serà així en tots els casos, en funció de la informació personal tractada.

L'**article 8** del Reglament es refereix a l'accés parcial a la informació, en els següents termes:

"La informació vedada d'acord amb l'apartat anterior pot ser accessible parcialment si s'ometen les informacions afectades i si no es produeix un resultat informatiu distorsionat, confús o equívoc a conseqüència de les omissions."

Novament, no correspondria al Reglament fixar supòsits d'accés parcial a la documentació, sinó que correspon a la llei. En qualsevol cas, des de la perspectiva de la protecció de dades no sembla inadequat plantejar un accés parcial a la informació afectada pels límits previstos en la normativa, que podria ser en alguns casos informació agregada o anonimitzada. En remetem a les consideracions sobre la difusió d'informació anonimitzada, en la Recomanació 1/2008, d'aquesta Autoritat.

Pel que fa al procediment per a l'exercici del dret d'accés a la informació pública (**articles 9 a 13** del Reglament), tenint en compte que la legislació aplicable no especifica diverses qüestions sobre aquest procediment, resulta adequat que el Reglament l'hagi concretat. Els articles citats es refereixen a la sol·licitud d'informació pública, així com al requeriment per esmenar-la, si escau, a les possibles causes d'inadmissió de la sol·licitud, al procediment i termini per a valorar-la i, finalment, a la resolució que correspon dictar a l'alcalde o alcaldessa, o al regidor/a en qui aquest delegui.

En concret, l'**article 12.2** del Reglament, preveu que *“Si considera que la informació demanada pot afectar terceres persones, ha de comunicar aquesta circumstància a les possibles afectades perquè en un termini no superior a 20 dies manifestin la seva opinió al respecte restant suspès el termini màxim per resoldre indicat a l'article 13.”*

Es valora positivament aquesta previsió, ja que permet que, dins el procediment per a l'exercici del dret d'accés, es puguin valorar els diferents interessos de les persones implicades. Amb aquesta previsió, es facilita que la unitat administrativa corresponent (article 12.1 del Reglament) pugui tenir en compte, entre d'altres, l'afectació per la intimitat i la protecció de dades de les persones relacionades amb la informació sol·licitada.

En concret, cal apuntar que la valoració que realitzi la unitat administrativa corresponent, hauria de tenir especialment en compte el dret d'oposició configurat en l'article 6.4 de la LOPD, segons el qual, “en els casos en què no sigui necessari el consentiment de l'afectat per al tractament de les dades de caràcter personal, i sempre que una llei no disposi el contrari, aquest pot oposar-se al seu tractament quan hi hagi motius fonamentats i legítims relatius a una situació personal concreta.” Els articles 34 a 36 del Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre, que aprova el Reglament de la LOPD (RLOPD), concreta l'exercici d'aquest dret. Sobre això, ens remetem a les consideracions que ha posat de manifest aquesta Autoritat en ocasions anteriors (entre d'altres, en els Dictàmens 27/2010 i 23/2009).

VI

En el Capítol II del Títol II del Reglament, es fa referència a la transparència en l'acció pública.

En aquest punt pren especial rellevància el Projecte de Llei estatal, que com s'ha dit es troba en tramitació parlamentària, així com els treballs que es duen a terme al Parlament de Catalunya, en relació amb una futura llei de transparència. A banda que aquests projectes legals condicionen el contingut del Reglament que informem, s'ha de partir de la premissa que les previsions del Reglament han de partir del marc legal que pugui resultar aplicable en el moment actual.

L'**article 14.2** del Reglament es fa menció a la reutilització (d'informació) per a finalitats informatives, d'estudi, anàlisi o proposta. També es fa esment a la reutilització en l'**article 23.2** del Reglament, en relació amb enquestes i estudis d'opinió.

Existeix normativa específica sobre la reutilització de la informació, en concret, la Llei estatal 37/2007, de 16 de novembre. Aquesta llei resulta d'aplicació les entitats que integren l'Administració local (article 2.a) de la Llei 37/2007), per la qual cosa resulta necessari que les previsions del Reglament tinguin en compte aquesta normativa. Des del punt de vista de la protecció de dades, interessa destacar que aquesta llei no s'aplica, entre d'altres, als documents sobre els que existeixen prohibicions o limitacions en el dret d'accés en virtut de la LRJPAC, i demés normes que regulen el dret d'accés, i que preveu que la reutilització de documents que continguin dades personals s'ha de regir per la LOPD.

Respecte la “publicitat activa”, definida en l'article 2.1.g) del Reglament com el compromís municipal de difondre de manera regular la informació pública més rellevant, l'**article 15.2** estableix un llistat d'informació que es considera rellevant.

Sobre això, no existeix en la legislació vigent i aplicable al cas que ens ocupa, un llistat o una enumeració de qüestions, documents o informacions de l'àmbit públic

qualificades com de “rellevants” als efectes i amb les conseqüències que preveu el Reglament, és a dir, fer que aquesta informació sigui objecte de publicitat activa.

No obstant això, sempre que el llistat es limiti a recollir els supòsits legals existents, sense ampliar-los ni reduir-los, es pot considerar que el Reglament és un instrument adequat per establir aquest llistat d'informació rellevant.

En qualsevol cas, en el moment que aquesta informació considerada com a rellevant contingui dades personals, caldrà tenir en compte el règim de comunicació de dades de la LOPD (article 11 LOPD). La difusió d'informació rellevant, si conté dades personals, serà considerada com una cessió de dades als efectes de la LOPD, per bé que la comunicació no tingui uns destinataris concrets.

En cas que l'Ajuntament pugui difondre la informació “a través de la pàgina web”, recomanem especialment que es tinguin en compte les consideracions fetes en la Recomanació 1/2008, d'aquesta Autoritat, respecte qualsevol possible comunicació de dades a través d'Internet, i a la ponderació que necessàriament haurà de realitzar l'Ajuntament, per tal d'avaluar que no es difon més informació de la necessària o de la que es pot difondre. Ens remetem, especialment als apartats 5 i 6 de la Recomanació, relatius a la legitimitat i la proporcionalitat de la difusió de la informació.

Més en concret, **l'apartat c)** d'aquest article considera rellevant “*Les retribucions del personal municipal per llocs de treball incloent-hi els serveis extraordinaris i la productivitat*”.

Com ha posat de manifest aquesta Autoritat en diverses ocasions, entre d'altres, en els Dictàmens 7/2013, 14/2012, 34/2010, 11/2010, 27/2009 o 14/2007, la publicació de la RLT està prevista en normes amb rang legal -principalment, la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic del treballador públic (EBEP) i el Decret legislatiu 1/1997 1/1997, de 31 d'octubre, pel qual s'aprova la refosa en un text únic dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública-, tant pel que fa a funcionaris com a treballadors laborals de les administracions públiques, per la qual cosa no és necessari el consentiment dels afectats. Cal precisar que la informació sobre retribucions que pot constar a la RLT inclou tant el sou base, com les retribucions complementàries vinculades al lloc de treball, i en canvi no inclou les retribucions vinculades a un treballador concret que ocupa el lloc de treball.

Per tant, a banda de la possible comunicació o difusió del sou base i retribucions complementàries, que necessàriament han de constar a la RLT perquè van associats a una plaça i no a la persona concreta que l'ocupa, la difusió d'altres conceptes retributius que van més enllà de la informació que ha de contenir la RLT i que es relacionen directament amb la persona física que ocupa la plaça, en els termes en què es preveu en el Reglament, podria contravenir els principis de la normativa de protecció de dades personals. Ens referim a conceptes com ara el cobrament d'hores extraordinàries per part d'un treballador, els triennis a què té dret el treballador, etc, conceptes que ja no formen part del contingut mínim exigible que ha de contenir la RLT, sinó que s'associen directament al treballador.

L'article 15.2, apartat r), estableix com a rellevant i, per tant, objecte de difusió, els “Acords de la Junta de Govern i Actes del Ple”.

Aquesta Autoritat ha analitzat, entre d'altres, en els Dictàmens 5/2013, 30/2011 o 6/2011, la possible difusió o publicació, especialment a través d'Internet, de les actes del ple municipal i les actes de les sessions de la Junta de Govern Local dels ajuntaments.

Pel que fa a la difusió dels “acords” que adopta la Junta de Govern local, que és al que específicament es refereix l'article 15.2.r) del Reglament, caldria estar al que prevegi la normativa aplicable, de manera que no sembla que el Reglament en pugui preveure la difusió en tot cas, com es desprèn d'aquest article del Reglament. Per això es podria concretar que es farà "en els termes que ho prevegi la normativa vigent."

D'acord amb el que estableix l'article 70.1 de la LRBRL i l'article 156.1 del TRLMRLC, les sessions de la Junta de Govern Local no tenen caràcter públic. En el mateix sentit, l'article 113.1.b) del Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic dels ens locals(ROF), aprovat pel R. Decret 2568/1986, de 28 de novembre, també estableix que les sessions d'aquest òrgan no són públiques, sens perjudici de la tramesa a la comunitat autònoma i l'Administració de l'Estat, d'una còpia de l'Acta, com també a tots els membres de la corporació i de la publicitat dels acords que adopti aquest òrgan quan ho prevegi la normativa aplicable.

Més enllà de la previsió específica del Reglament sobre els acords de la Junta de Govern local, cal tenir en compte l'article 10.2 de la Llei 29/2010, segons el qual:

“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.”

Les actes de les sessions del Ple de la Corporació s'han de publicar a la seu electrònica, amb les limitacions que es puguin derivar de la normativa aplicable. Entre d'altres, en el Dictamen 15/2008 d'aquesta Autoritat, es va considerar que la publicació d'actes de sessions del ple a la web municipal, que no continguin dades personals, o quan aquestes es limiten a les dades de regidors o funcionaris que hi intervenen per raó del càrrec, no es veu limitada per la LOPD; en canvi, si les actes inclouen altres dades personals, la publicació és un “tractament de dades”, i com a tal s'ha de sotmetre als principis i garanties de la LOPD.

Pel que fa a les actes de les sessions de la Junta de Govern Local, la normativa vigent no només no habilita a la comunicació de les actes que continguin dades personals sinó que estableix el caràcter secret de les sessions d'aquest òrgan, amb independència que es tractin dades personals o d'un altre tipus, i sens perjudici de la menció feta als “acords” que adopta la Junta.

VII

El Títol IV del Reglament es refereix als mitjans de participació de la ciutadania del municipi, per tal que puguin manifestar la seva opinió en diverses qüestions que afecten el municipi. Segons el Preàmbul, es segueix la classificació de l'article 122 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.

El Reglament fonamenta les previsions del Títol IV, citat, en l'article 29 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, segons el qual:

“(…)

4. Totes les persones tenen dret a dirigir peticions i a plantejar queixes, en la forma i amb els efectes que estableixen les lleis, a les institucions i l'Administració de la Generalitat, i també als ens locals de Catalunya, en matèries de les competències respectives. La llei ha d'establir les condicions d'exercici i els efectes d'aquest dret i les obligacions de les institucions receptores.

5. Els ciutadans de Catalunya tenen dret a promoure la convocatòria de consultes populars per la Generalitat i els ajuntaments, en matèria de les competències respectives, en la forma i amb les condicions que les lleis estableixen."

El Preàmbul també situa les previsions del Títol IV del Reglament, en l'àmbit municipal, en els articles 70 bis i 71 de la LRBRL. Segons l'article 70 bis, els ajuntaments han d'establir i regular en normes de caràcter orgànic procediments i òrgans adequats per a l'efectiva participació dels veïns en els afers de la vida pública local, que els veïns amb dret de sufragi actiu en eleccions municipals poden exercir la iniciativa popular, que els municipis han d'impulsar la utilització interactiva de les TIC per a facilitar la participació i la comunicació amb els veïns, per a la presentació de documents, per a la realització de tràmits administratius, així com d'enquestes i consultes ciutadanes. Segons l'article 71 LRBRL:

"De conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local."

Segons l'article 21.1 del Reglament, es considera "consulta popular", qualsevol crida realitzada per l'Ajuntament a la ciutadania del municipi, perquè manifesti la seva opinió, sempre que no s'utilitzi el referèndum regulat a la Llei 4/2010, de 17 de març, de consultes populars per via de referèndum.

Pel que fa a les diferents consultes, enquestes, o vies de participació de la ciutadania del municipi, que s'hauran de fer dins el marc normatiu citat, des de la perspectiva de la protecció de dades interessa destacar les següents qüestions:

D'entrada, és necessari que l'Ajuntament prengui en consideració, en relació amb el desenvolupament de les vies de participació ciutadana previstes en el Reglament que informem, els diferents tractaments de dades de caràcter personal que això pot generar. Caldrà que aquests tractaments es fonamentin en l'exercici de competències municipals, que resultin legitimats als efectes del correcte compliment dels principis i obligacions de la LOPD i, si escau, que es procedeixi a la creació dels corresponents fitxers de dades personals (article 20 LOPD i 54 RLOPD, als que ens remetem).

Atès que l'**article 22.1.a)** del Reglament preveu que "*s'utilitzen tècniques estadístiques com enquestes, panels, sondeigs i similars*", cal fer avinent que l'article 2.3.b) de la LOPD disposa que es regeixen per les seves disposicions específiques, i pel que preveu especialment, si s'escau, la LOPD, els fitxers que serveixin a finalitats exclusivament estadístiques, i estiguin emparats per la legislació estatal o autonòmica sobre la funció estadística pública.

L'**article 23.1** del Reglament preveu que els resultats obtinguts de sondejos, panels, enquestes, estudis d'opinió i altres similars "sempre seran públics". Per bé que de la naturalesa d'aquests tipus d'estudis i enquestes ja es pot deduir que els resultats es difonen sense identificar persones físiques, per tal de donar una informació més adequada i explicitar aquesta qüestió, l'article citat podria incloure una menció a que

els resultats seran públics, i que no permetran la identificació directa ni indirecta de persones físiques.

Cal fer especial atenció a les previsions del **Capítol quart** del Títol IV del Reglament, relatiu als canals de votació (articles 43 a 52 del Reglament).

L'article 43.1 preveu la realització de votacions per tal que els ciutadans puguin expressar la seva opinió en matèries de competència municipal, "mitjançant el seu vot lliure, directe i secret realitzat d'acord amb aquest Reglament."

Com s'ha fet avinent en relació amb altres apartats d'aquest Reglament, i atès que dels canals de participació ciutadana es deriva necessàriament un tractament de dades personals dels ciutadans, és clar que aquest ha d'estar sotmès a les exigències de la LOPD i ha d'estar sotmès a la normativa aplicable. Per això, la menció de l'article 43.1 a que el procés de votació es fa "d'acord amb aquest Reglament", s'hauria, al menys, de complementar amb la menció al marc jurídic aplicable.

En concret, segons **l'article 44** del Reglament, podran votar en aquestes consultes "les persones inscrites en el padró municipal" del municipi.

En connexió amb aquesta previsió, cal dir que **l'article 59** del Reglament disposa que:

"Un cop recollit el nombre mínim de signatures es lliuren al registre municipal per a la comprovació de la seva inscripció al padró municipal, per part de la Secretaria de l'ens local qui ha d'emetre, en un termini màxim de 60 dies, certificat declarant vàlides aquelles que reuneixin els requisits d'aquest reglament."

Ateses aquestes referències del Reglament a la utilització de dades del Padró, es fa avinent que aquesta Autoritat ha examinat abastament el tractament de dades del padró municipal d'habitants (en endavant, el Padró), entre d'altres, en els Dictàmens 9/2013, 3/2012, o 35/2011, als que ens remetem.

Segons l'article 16 de la LRBRL:

"El padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos".

D'acord amb la LRBRL i, en el mateix sentit, el TRLMRL, s'estableix l'obligació de tot resident d'inscriure's al Padró del municipi on ha fixat la seva residència amb una triple finalitat: determinar la població d'un municipi, ésser requisit per adquirir la condició de veí i servir per acreditar la residència i el domicili habitual (articles 15 i 16 LRBRL).

L'Ajuntament pot utilitzar les dades del Padró en les relacions amb els seus veïns per a l'exercici de les competències municipals que té encomanades, sempre que tingui relació amb alguna de les esmentades finalitats. En el cas que ens ocupa, la utilització de dades del padró s'emmarcaria, segons l'Ajuntament, en les previsions de la LRBRL (articles 70 bis i 71, citats), i per tant, en qualsevol cas, és l'Ajuntament el que hauria de procedir al tractament de les dades del Padró amb la finalitat d'articular els processos de consulta, quan impliquin una votació.

En tractar-se del desenvolupament de funcions compreses en l'exercici de les competències municipals previstes a la LRBRL, en les quals l'acreditació de la condició de veí és un element essencial, es pot considerar legítima la utilització de dades del Padró, en tractar-se d'una finalitat compatible amb la del Padró.

Ara bé, cal advertir que d'acord amb el principi de qualitat (article 4 LOPD) s'han de tractar exclusivament aquelles dades que siguin necessàries per assolir la finalitat pretesa.

Fem aquest esment, concretament, en relació amb les previsions de l'**article 47** del Reglament, relatiu a les meses de votació, format per persones seleccionades entre les inscrites al Padró, i especialment en relació amb l'**article 50** del Reglament, segons el qual:

"50.1 La votació s'ha de fer únicament en els llocs prèviament designats i en el període indicat i pel sistema acordat en l'acord de la convocatòria. Es poden habilitar, si les condicions de seguretat es garanteixen, sistemes de votació electrònica.

50.2 En el moment de la votació en les meses electorals ha d'haver-hi un llistat de les persones inscrites al Padró que puguin exercir el dret de vot. El llistat de les persones amb dret de vot, només pot ser custodiat i utilitzat pel personal designat per l'ajuntament."

Atès que aquest article preveu la possibilitat d'utilitzar sistemes de votació electrònica, ens remetem a les consideracions fetes per aquesta Autoritat en el Dictamen 3/2010, en relació amb una consulta formulada sobre els sistemes de vot electrònic.

Aquesta Autoritat també ha analitzat específicament la qüestió relativa a la difusió i exposició pública de les llistes d'electors, des de la perspectiva dels principis de protecció de dades, entre d'altres, en el Dictamen 9/2011, al qual ens remetem.

VIII

El Títol V del Reglament es refereix a la iniciativa ciutadana, recollida, segons el Preàmbul del Reglament, a l'article 29 de l'EAC i, específicament per a l'àmbit municipal, a l'article 70 bis de la LRBRL, citades. El Preàmbul afegeix que el contingut concret està inspirat en la Llei 1/2006, de 16 de febrer, de la iniciativa legislativa popular, adequant els seus principis i preceptes a la realitat municipal.

Cal tenir present que la Llei 1/2006, situa l'objecte de la iniciativa legislativa popular les matèries que són competència de la Generalitat, i sobre les que el Parlament pot legislar (article 1). L'article 3 de la Llei citada estableix que aquesta iniciativa s'exerceix per mitjà de la presentació a la Mesa del Parlament d'una proposició de llei.

Pel que fa a l'àmbit municipal, la disposició final primera de la Llei 1/2006, disposa que *"El Govern ha de presentar (...) un projecte de llei que reguli el dret d'iniciativa legislativa ciutadana per a proposar l'aprovació de disposicions de caràcter general als ens locals."*

Aquesta previsió, però, no ha estat desenvolupada, i per tant la Llei 1/2006 no seria, estrictament, i als efectes de la protecció de dades personals, l'habilitació legal necessària per a legitimar els tractaments de dades personals que es puguin derivar de la iniciativa ciutadana a nivell municipal.

L'habilitació legal corresponent cal situar-la en l'article 70.bis de la LRBRL, citat, segons el qual els ajuntaments han d'establir i regular en normes de caràcter orgànic procediments de participació dels veïns en afers de la vida pública local, afegint que els veïns que gaudeixin del dret de sufragi actiu en les eleccions municipals poden exercir la iniciativa popular.

Cal fer avinent que qualsevol tractament de dades que derivi d'aquest procés, en concret, els realitzi la comissió promotora (articles 53 i 54 del Reglament) a partir de la

recollida de signatures, o el previst en l'article 57.1 respecte les dades dels promotors, haurà de respectar els principis i garanties de la LOPD. En concret, en els corresponents formularis de recollida de signatures, atès que això implica un tractament de dades personals, caldrà donar compliment al deure d'informar als interessats (article 5 LOPD), qüestió a la que es podria fer esment explícit a la corresponent clàusula informativa, en l'**article 58.1** del Reglament, segons el qual:

"Admesa a tràmit la iniciativa s'han de recollir les signatures mitjançant els plec que han de contenir el text íntegre de la proposta i, en un espai ben delimitat del plec, al costat de la signatura, el nom, cognoms, domicili i número de document nacional d'identitat o número d'identificació d'estrangers de la persona signant."

Així mateix, si escau, caldrà crear el corresponent fitxer o fitxers de dades personals, sotmesos als requisits de l'article 20 de la LOPD i l'article 54 del RLOPD, als quals ens remetem, si són responsabilitat de l'Ajuntament, per recollir informació dels membres de la Comissió o, si escau, de les persones que signen.

Finalment, el Títol VII del Reglament crea el Comitè de Consultes Ciutadanes, com a *"òrgan responsable de vetllar per l'eficaç realització de qualsevol dels canals de consulta indicats en aquest Reglament"*. L'**article 64** del Reglament es completa amb les següents previsions:

"64.3 Ha de conèixer de les reclamacions presentades sobre qualsevol actuació administrativa que vulneri els drets o els procediments establerts en aquest Reglament per a la realització de consultes ciutadanes."

64.4 El procediment d'actuació s'ha d'iniciar a petició de la persona interessada a qui el Comitè haurà d'escoltar primerament per després cridar a compareixença a les persones relacionades amb els fets presentats. També pot accedir a la documentació administrativa relacionada amb el tema."

L'accés a dades personals per part del Comitè ha de ser legítim, comptar amb la suficient habilitació legal i ha de donar compliment als principis de qualitat i de finalitat (article 4 LOPD), segons els quals, només es poden recollir i tractar dades quan siguin adequades, pertinents i no excessives, en relació amb l'àmbit i les finalitats determinades, explícites i legítimes per a les quals s'han obtingut.

En atenció a aquests principis, cal interpretar aquest article en el sentit que el Comitè pot accedir a la documentació administrativa relacionada, exclusivament, amb el desenvolupament del procés de consulta, que no inclou altra documentació municipal que pugui estar relacionada amb el tema de fons que es plantegi en cada cas.

Barcelona, 4 de juny de 2013