

Dictamen en relació amb la consulta formulada per una ajuntament sobre la petició d'accés a la documentació íntegra d'una queixa per part d'un càrrec públic electe

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit emès per l'alcalde d'un ajuntament sobre la petició d'accés a la documentació íntegra d'una queixa per part d'un càrrec públic electe i la seva adequació a la normativa de protecció de dades de caràcter personal.

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

I

(...)

II

L'Ajuntament manifesta, en el seu escrit de consulta, que un càrrec públic electe ha sol·licitat accedir a la documentació íntegra d'una queixa, incloses les firmes dels signats.

En aquest sentit, sol·licita a aquesta Autoritat que es pronunciï sobre l'adequació de l'accés sol·licitat a la normativa de protecció de dades, així com, en cas de produir-se, si aquest accés inclouria l'obtenció de còpia de la documentació.

L'anàlisi d'aquestes qüestions s'efectua en els apartats següents d'aquest dictamen.

III

D'entrada, escau assenyalar que, des de la perspectiva del dret a la protecció de dades de caràcter personal, qualsevol revelació de dades efectuada a una persona diferent de l'interessat constitueix una cessió o comunicació de dades (article 3.i) Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD)) i, per tant, s'ha d'efectuar de conformitat amb el règim previst, amb caràcter general, a l'article 11 de la LOPD.

Seguint aquesta definició àmplia de comunicació de dades personals de la LOPD, l'accés a la documentació sol·licitat, en aquest cas, pel càrrec públic de l'ajuntament es podria considerar que consisteix en una cessió de dades a tercers diferents de l'interessat.

Ara bé, com ha posat de manifest aquesta Autoritat en dictàmens anteriors (entre d'altres, CNS 53/2012, CNS 37/2012 o CNS 34/2012, disponibles al web www.apd.cat), atès que els regidors formen part integrant de l'Ajuntament (article 19.1 Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (LRBRL)), no estariem pròpiament davant d'un tercer aliè a la relació entre l'interessat -la persona física titular de les dades (article 3.e) LOPD)- i el propi ajuntament. Per tant, tot i que l'accés a la informació sol·licitada es pot considerar que comporta una comunicació de dades personals, aquesta comunicació no constitueix, en aquest cas, una cessió en el sentit previst a la LOPD, atès que l'accés que realitza el regidor a la informació objecte de la present consulta es fa com a part integrant del consistori.

Dit això, convé fer avinent que, com ja ha assenyalat aquesta Autoritat en dictàmens com els abans citats, la normativa aplicable atorga als regidors un dret d'accés a aquella informació que resulti necessària per a l'exercici de les funcions que els corresponen, informació que ha de disposar l'ajuntament de què es tracti.

En concret, la LRBRL disposa que els membres de les corporacions locals exerceixen una sèrie de funcions en base a les competències que els atorga la legislació, ja sigui com a 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 un dret d'accés a determinada informació.

En concret, l'article 77.1 d'aquesta Llei disposa que *"tots els membres de les corporacions locals tenen dret a obtenir de l'alcalde o president o de la comissió de govern tots els antecedents, dades o informacions que estiguin en poder dels serveis de la corporació i siguin necessaris per al desenvolupament de la seva funció."*

Recordar, en qualsevol cas, 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 (ROF).

L'article 164 del TRLMRLC, en els seus apartats 2 i 3, disposa en quins casos els serveis de la corporació han de facilitar directament informació als membres de les corporacions i quan s'ha de sol·licitar la informació. Per a aquests casos, la norma preveu que la resolució denegatòria s'ha de motivar i que només pot fonamentar-se en què 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, o bé quan es tracti de matèries afectades per la legislació general sobre secrets oficials o per secret sumarial.

L'apartat 4 d'aquest mateix precepte estableix que *"el que disposen els apartats anteriors s'entén sens perjudici de l'obligació de facilitar a tots els membres de la corporació la documentació íntegra de tots els assumptes inclosos en l'ordre del dia de les sessions dels òrgans col·legiats, des del mateix moment de la convocatòria (...)"*

Per la seva part, els articles 14, 15 i 16 del ROF regulen el dret d'informació dels membres de les corporacions locals i preveuen, en el mateix sentit, que aquests tenen el dret d'accedir a aquella informació que estigui en poder dels serveis de la corporació i sigui necessària pel desenvolupament de les seves funcions.

En qualsevol cas, aquest dret d'accés dels regidors inclou el dret a obtenir còpia de la documentació a la qual tenen accés, que es pot obtenir en format paper o bé en el suport tècnic que permeti accedir a la informació requerida (articles 164.5 TRLMRLC i 16 ROF).

Així, d'acord amb aquestes consideracions, 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 podria admetre un accés a favor de tots els regidors del consistori, inclosos els de l'oposició, a determinada informació de caràcter personal.

Ara bé, de manera complementària i sens perjudici de la normativa citada, cal tenir present que tot accés a dades de caràcter personal per part dels regidors ha de regir-se pels principis i obligacions de la LOPD, amb independència de la condició del regidor com a membre de l'equip de govern o de l'oposició. A aquesta qüestió ens referim en els apartats següents d'aquest dictamen.

IV

Tal i com s'ha posat de manifest, 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 aquest accés sigui necessari per al desenvolupament de les funcions de control de les activitats del consistori, o d'altres que puguin tenir atribuïdes, en els termes previstos en la legislació de règim local, és a dir, quan l'accés respongui a l'exercici d'una finalitat legítima, atès que, des de la vessant de la protecció de dades personals, les dades només es poden utilitzar per al compliment d'una finalitat concreta, prevista en una norma amb rang de llei.

Aquesta és una exigència que deriva dels principis de qualitat i de finalitat (article 4 LOPD). D'acord amb aquests principis, que s'apliquen a qualsevol tractament de dades personals, únicament es poden tractar les dades que resultin necessàries per a les finalitats determinades, explícites i legítimes per a les quals s'han obtingut (apartat 1) i, un cop obtingudes, no es poden utilitzar per a finalitats incompatibles amb aquelles per a les quals hagin estat recollides (apartat 2).

En el cas examinat, es desconeixen els motius (o la finalitat) pels quals el regidor ha sol·licitat accedir a la documentació íntegra d'una queixa. De les previsions de la LRBRL i de la jurisprudència del Tribunal Suprem (entre d'altres, la STS de 5 de novembre de 1999), es desprèn que per accedir a la informació municipal no cab exigir que els regidors 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 com a regidors, als quals els correspon el control i la fiscalització dels òrgans de govern de la corporació, tal i com s'explicita en l'article 22.2.a) de la LRBRL.

Ara bé, en el supòsit que la informació municipal sol·licitada pel regidor contingui dades personals és necessari, de conformitat amb l'esmentat principi de qualitat de les dades (article 4 LOPD), que l'Ajuntament realitzi una ponderació abans de facilitar-la, per la qual cosa podria ser convenient, atesa la necessitat de circumscriure la comunicació de dades al marc d'una finalitat legítima, que el regidor concreti, en el moment de fer la sol·licitud d'accés, per a quina finalitat sol·licita aquest accés.

D'aquesta manera es facilitaria la ponderació a què s'ha fet referència i que l'Ajuntament, com a responsable, ha de realitzar per valorar la pertinença de l'accés, la qual, des d'aquesta Autoritat, s'ha recomanat realitzar sempre a les corporacions municipals.

En aquest cas, com s'ha dit, es desconeixen els motius pels quals el regidor ha sol·licitat accedir a la documentació íntegra d'una queixa. Així mateix, es desconeixen quines tipologies de dades personals en concret (dades identificatives, de circumstàncies socials, professionals, especialment protegides, etc.) consten en aquesta documentació municipal.

Tenint en compte que, a banda de les dades identificatives de la persona (o persones) que ha presentat la queixa davant l'Ajuntament, també s'haurà recollit informació sobre l'objecte de la queixa, no es pot descartar que en aquesta documentació constin altres dades personals de caràcter més sensible (per exemple, si es tracta d'una queixa relacionada amb infraccions i sancions o, fins i tot, en relació amb qüestions de salut).

En aquest punt, cal assenyalar que la normativa de protecció de dades protegeix de forma reforçada aquestes tipologies de dades. Així, l'article 7 de la LOPD disposa que:

"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 procedeixi 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.

(...)"

Així mateix, cal assenyalar que l'article 164.3.a) del TRLMRLC preveu, en aquest mateix sentit, que l'existència d'aquest tipus de dades justificaria la denegació de la sol·licitud d'accés.

D'acord amb aquestes consideracions, per tant, en el supòsit que en la documentació sol·licitada pel regidor constin dades personals sensibles –fet que, insistim, no es pot descartar–, caldrà tenir en compte que seria contrari a la LOPD facilitar al regidor l'accés (i còpia) a la documentació íntegra de la queixa.

Ara bé, això no ha de significar que en aquests casos el regidor no pugui accedir a cap informació relacionada amb la queixa en qüestió. Cab la possibilitat que l'Ajuntament faciliti l'accés sol·licitat de manera parcial, és a dir, eliminant o ocultant prèviament la informació de caràcter sensible que hi pugui constar.

Dit això, pel que fa a les dades personals identificatives de la persona que ha signat la queixa (de la informació facilitada a la consulta es desprèn que interessaria accedir, en concret, a les signatures), cal apuntar que, en principi, el regidor pot, en exercici de les funcions que té encomanades, accedir a aquesta informació de caràcter personal.

Tot i així, des del punt de vista de la protecció de dades personals, seria preferible facilitar l'accés del regidor a la documentació relacionada amb la queixa de manera anonimitzada, és a dir, sense fer referència a aquestes dades personals, si fer-ho d'aquesta manera no desvirtua la legítima finalitat que preveu la LRBRL i la resta de normativa esmentada.

En aquest cas, cal tenir en compte que, per a que la dissociació pugui ser considerada suficient als efectes de la LOPD, cal que de l'aplicació del procés de dissociació (article 3.j) LOPD) resulti realment impossible associar una determinada dada amb un individu determinat.

Aquesta possibilitat no s'exigeix amb caràcter general (cal valorar-la en cada cas) però 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 la queixa presentada.

A més, abans de facilitar la documentació sol·licitada pel regidor, l'Ajuntament també hauria de tenir en compte que la persona (o persones) que ha presentat la queixa no hagi exercit, com a titular, el seu dret d'oposició al tractament d'aquestes dades identificatives.

L'article 6.4 de la LOPD estableix que *"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. En aquest supòsit, el responsable del fitxer ha d'excloure del tractament les dades relatives a l'afectat."*

Per la seva part, l'article 34 del Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de desplegament de la LOPD (RLOPD) concreta que *"el dret d'oposició és el dret de l'afectat per tal que no es porti a terme el tractament de les seves dades de caràcter personal o se cessi en aquest tractament"* quan, entre d'altres supòsits, *"no sigui necessari el seu consentiment per al tractament, a conseqüència que hi hagi un motiu legítim i fundat, referit a la seva situació personal concreta, que ho justifiqui, sempre que una llei no disposi el contrari"* (apartat a).

En aquest cas, l'Ajuntament ha recollit les dades del signant de la queixa per a l'exercici de les seves funcions en l'àmbit de les seves competències (article 6.2 LOPD) i no existeix una llei que prohibeixi l'exercici d'aquest dret.

Així doncs, la persona que ha presentat la queixa davant l'Ajuntament ha d'estar en disposició de poder exercir el dret d'oposició i l'Ajuntament, com a responsable del tractament (article 3.d) LOPD), ha d'assegurar-li la possibilitat d'exercir aquest dret.

La manera que preveu la LOPD per assegurar, precisament, que el titular podrà exercir els seus drets ARCO, consisteix en què el responsable informi adequadament sobre aquesta i altres qüestions, a través de l'anomenada "clàusula informativa".

Tal i com preveu l'article 5 de la LOPD, és obligació del responsable del tractament de les dades (l'Ajuntament) informar adequadament sobre el tractament de dades personals:

"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. (...)".

En el cas examinat, en l'imprès o la instància facilitada per l'Ajuntament als seus ciutadans perquè aquests presentin les queixes que considerin oportunes ha de figurar-hi, per tant, la possibilitat d'exercici dels drets ARCO (article 5.2 LOPD).

En aquest sentit, seria recomanable que se'ls informés sobre el fet que, per a l'exercici de les seves funcions, els serveis administratius, així com els membres de la corporació, podrien tenir accés a la informació facilitada en el seu escrit de queixa i, per tant, també a les seves dades personals.

Així doncs, abans de facilitar aquella documentació relacionada amb una queixa a què té accés el regidor en virtut de les previsions de la normativa de règim local examinades, cal que l'Ajuntament tingui en compte si la persona que ha presentat la queixa ha exercit tal dret que, recordem, entre d'altres requisits, exigeix la justificació del seu exercici en l'existència d'un motiu legítim i fundat referit a una situació personal concreta. En cas que, efectivament, l'hagués exercit, l'Ajuntament, prèvia ponderació i sempre que es donessin les circumstàncies necessàries per atendre'l, hauria de respectar la voluntat del signant de la queixa i no facilitar aquesta informació al regidor.

D'aquestes previsions cal concloure, per tant, que l'accés (i obtenció de còpia) del regidor a la documentació íntegra d'una queixa dependrà en bona mesura de si en aquesta documentació consten dades personals sensibles (supòsit en què es podria facilitar un accés parcial), així com en el fet que la persona que la presentat hagi exercit el dret d'oposició al tractament de les seves dades per part de l'Ajuntament.

Així mateix, seria possible facilitar-li aquesta documentació de manera anonimitzada, si d'aquesta manera no es desvirtua la legítima finalitat que preveu la LRBRL i la resta de normativa esmentada.

Dit això, recordar que, en cas que el regidor tingui accés a dades personals, aquest haurà de tenir present que, d'acord amb el principi de finalitat (article 4.2 LOPD), no podrà emprar-les per a d'altres finalitats diferents a les què justificà la seva obtenció, és a dir, l'exercici de les funcions que legalment té atribuïdes.

V

A banda de les consideracions anteriors, cal afegir que el dret d'accés dels regidors a la informació municipal també ha 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.

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 delicte de descobriment i revelació de secrets.

Aquest 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."*

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

Conclusions

La normativa de règim local atorga als regidors un dret d'accés a aquella informació municipal que resulti necessària únicament per a l'exercici de les funcions que els corresponen. En el cas que hi constin dades de caràcter personal, l'accés haurà de realitzar-se però de conformitat amb els principis de qualitat i finalitat de les dades (article 4 LOPD).

En el cas examinat, en què s'ha sol·licitat accedir a la documentació íntegra d'una queixa, cal tenir en compte que si hi consten dades personals especialment protegides (article 7 LOPD) l'Ajuntament haurà de facilitar la informació de manera que quedi preservat el dret a la intimitat de les persones afectades. En aquest sentit, es podria facilitar un accés parcial a la documentació requerida.

Pel que fa a les dades identificatives de la persona que ha presentat la queixa, el regidor podria, en exercici de les seves funcions, accedir a aquesta informació, si bé seria preferible, des de la vessant del dret a la protecció de dades, que l'Ajuntament facilités la documentació requerida de manera anonimitzada, si fer-ho d'aquesta manera no desvirtua la legítima finalitat que preveu la LRBRL i la resta de normativa esmentada.

A més, l'Ajuntament haurà de tenir en compte, abans de facilitar la documentació, que el titular no hagi exercit el seu dret d'oposició al tractament d'aquestes dades, supòsit en què, de donar-se els requisits exigits per la LOPD, comportaria no facilitar aquestes dades al regidor.

En cas que el regidor tingui accés a dades personals, aquest no podrà emprar-les per a d'altres finalitats diferents a les què justificà la seva obtenció, és a dir, l'exercici de les funcions que legalment té atribuïdes.

El tractament per part del regidor d'aquestes dades 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, 19 de febrer de 2013