

Dictamen en relació amb la consulta formulada per un Ajuntament en relació amb la petició d'informació per part d'un regidor sobre expedients sancionadors que contenen dades personals

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit d'un Ajuntament en el que es demana que l'Autoritat emeti un dictamen per valorar si la petició d'informació per part d'un regidor sobre expedients sancionadors que contenen dades personals pot suposar una vulneració de la legislació sobre protecció de dades.

En concret, exposa que el regidor demana còpia de la relació dels annexos als expedients d'un decret d'Alcaldia en virtut del qual s'incoen expedients sancionadors a diverses persones per infraccions administratives de la Llei de seguretat viària. En aquests annexes hi consten dades personals dels infractors.

Analitzada la consulta, que s'acompanya de còpia del decret i tenint en compte l'informe de l'Assessoria Jurídica, emeto el següent dictamen:

I

(...)

II

L'Ajuntament exposa en el seu escrit de consulta, que un regidor en nom del seu grup municipal ha sol·licitat una relació dels annexes als expedients d'un decret d'alcaldia en virtut del qual s'incoen expedients sancionadors a diverses persones per infraccions administratives a la Llei viària de seguretat. En aquests annexes hi figuren dades dels infractors, entre les quals, matrícula del cotxe, DNI, nom del conductor, o bé si s'acorda la retirada del carnet o l'inici de la via penal.

Doncs bé, en tractar-se d'informació de la gestió municipal sol·licitada per una regidor en nom d'un grup municipal, ens remetrem a les consideracions efectuades en els dictàmens 55/2012 i 17/2013, en relació amb la legitimitat de l'accés per part del regidor d'un grup municipal.

En relació amb la possibilitat que el regidor del grup municipal pugui accedir a la informació relativa a la relació d'annexes dels expedients del decret, escau assenyalar que la Llei Orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (en endavant LOPD) defineix en el seu article 3.a) les dades de caràcter personal com "*qualsevol informació referent a persones físiques identificades o identificables*". Per tant, aquelles dades que poden donar informació que es refereixi directament o indirectament a una persona física, com ara les dades sol·licitades pel regidor en aquest cas, són dades de caràcter personal, i per tant estaran sotmeses al control i protecció de la LOPD.

Per aquest motiu, des del punt de vista de la normativa de protecció de dades de caràcter personal no hi hauria inconvenient en facilitar informació relativa a expedients que no afectin persones físiques, sinó persones jurídiques, com seria el cas d'infraccions vinculades a la titularitat de vehicles de persones jurídiques, sempre que no s'hagin recollit dades relatives al conductor.

Aquesta llei defineix com cessió o comunicació de dades, qualsevol revelació de dades efectuada a una persona diferent de l'interessat (article 3.i). La comunicació de dades de caràcter personal resta sotmesa al règim general aplicable que es preveu en els articles 11 i 21 de la LOPD. Seguint la definició àmplia de la comunicació de dades prevista en la LOPD, l'ús pels propis òrgans i serveis d'un ajuntament o, en aquest cas, pels regidors, es podria considerar que consisteix en un accés a dades de caràcter personal de tercers diferents de l'interessat.

No obstant això, cal tenir en compte que l'article 19.1 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (en endavant, LRBRL), disposa que el govern i l'administració municipal correspon a l'Ajuntament, el qual està integrat per l'alcalde i els regidors. D'aquesta manera, atès que els regidors formen part integrant de l'Ajuntament, no estariem pròpiament davant d'un tercer aliè a la relació entre l'interessat, és a dir, la persona física titular de les dades, segons l'article 3 e) de la LOPD, i el propi ajuntament. Així, tot i que l'accés a la informació sol·licitada es pot considerar que comporta una comunicació de dades personals, la comunicació al regidor no constitueix pròpiament 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 en tant que part integrant del consistori.

Així ho exposava l'Autoritat en els informes esmentats quan feia referència a la legitimitat de l'accés a la informació per part d'un regidor:

“La normativa aplicable atorga als regidors, per a l'exercici de les funcions que els corresponen, un dret d'accés a aquella informació que resulti necessària per al compliment de les dites funcions, 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 per les funcions de control de les activitats de l'Ajuntament en relació amb les quals tenen reconegut un dret d'accés a determinada informació.

Com ha posat de manifest aquesta Autoritat en diversos dictàmens (que es poden consultar al web de l'Autoritat, www.apd.cat), l'exercici d'aquest dret d'accés es troba sotmès a determinades condicions, previstes en 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 (en endavant, TRLMRLC) i en el Reial decret 2568/1986, que aprova el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals (en endavant, ROF).

En concret, l'article 77.1 de la LRBRL disposa que "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."

En qualsevol cas, escau recordar 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 relació amb el dret d'informació de tots els regidors, l'article 164.1 del TRLMRLC citat, disposa que "tots els membres de les corporacions locals tenen dret a obtenir (...) tots les antecedents, les dades o les informacions que són en poder dels serveis de la corporació i són necessaris per al desenvolupament de la seva funció."

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.

Finalment, l'apartat 4 disposa 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 banda, els articles 14, 15 i 16 del ROF, 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 podria 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 aquest cas, es tracta d'informació relativa a la iniciació d'expedients sancionadors municipals en matèria de trànsit. Semblaria doncs que pot encabir-se clarament dins les facultats de control que poden correspondre a un regidor que no formi part de l'equip de govern.

Per altra banda, tal com es desprèn de la LRBRL i de la jurisprudència del Tribunal Suprem (entre d'altres, en la STS de 5 de novembre de 1999), no cal exigir, per accedir a la informació per part dels regidors 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, complementàriament i sens perjudici de la normativa citada, tot accés a dades de caràcter personal per part dels regidors haurà de regir-se pels principis i obligacions de la LOPD, independentment de la condició del regidor com a membre de l'equip de govern o de l'oposició, i per tant caldrà tenir en compte les condicions d'accés a la informació derivades de l'aplicació dels principis de la normativa de protecció de dades.

En el cas plantejat a la consulta, el regidor del grup municipal, com ja s'ha exposat, sol·licita accedir als annexes dels expedients que figuren en un decret d'Alcaldia en virtut del qual s'incoen expedients sancionadors a diverses persones per infraccions administratives de la llei de seguretat viària, i en els quals, segons l'Ajuntament hi figuren dades personals dels infractors. No s'exposa en la consulta quina és la finalitat concreta amb la qual es vol realitzar l'accés, sinó només que la mateixa es realitza *"emparant al dret a la informació segons la legislació vigent"*.

En qualsevol cas però, s'indica que en la informació que es facilitaria hi constarien, a banda de dades identificatives, dades relatives a la comissió d'una infracció, i dades relatives a una eventual sanció, ja sigui multa, retirada de carnet o l'obertura de la via penal. S'hi inclouria, per tant, informació sobre sancions administratives i fins i tot eventuais sancions penals (tot i que en el moment a què es refereix la sol·licitud el procediment encara estaria en fase d'incoació) contemplades a l'article 7.5 de la LOPD com a dades especialment protegides.

No sembla que es pugui descartar la possibilitat de facilitar als regidors que ho sol·licitin informació sobre expedients sancionadors concrets incloent les dades identificatives de les persones afectades, sempre que l'exercici de les funcions atribuïdes als regidors ho requereixi. Ara bé, dels termes de la consulta sembla desprendre's que es tracta d'un accés a una pluralitat indiscriminada d'expedients. Essent així, i tenint en compte que es tracta informació especialment sensible, des del punt de vista del dret a la protecció de dades, cal plantejar-se si es podria assolir igualment la finalitat pretesa sense necessitat de comunicar la identitat de totes les persones objecte dels expedients sancionadors. El coneixement de la finalitat amb que el regidor pretén accedir a la informació facilitaria a l'Ajuntament poder dur a terme aquesta valoració.

I cal tenir en compte en aquest punt que la identitat es pot determinar no només de forma directa a través del nom i cognoms, sinó també de forma indirecta a través d'altres elements com ara el núm. de matrícula o el DNI/NIF.

III

És important recordar també el que exposa el fonament VI del dictamen 17/2013 en relació amb el tractament posterior d'aquestes dades una vegada realitzat l'accés per part del regidor:

"Dit això, assenyalar que, un cop la regidora, en el compliment de les seves funcions, hagi accedit a informació de caràcter personal, haurà de respectar el principi de qualitat de les dades (article 4.1 de la LOPD) que obliga a tractar les dades personals únicament per a les finalitats determinades, explícites i legítimes per a les quals les hagin obtingut. Així mateix, no podrà emprar-les per a finalitats incompatibles amb aquelles per a les quals hagin estat recollides (article 4.2 de la LOPD).

De la mateixa manera, 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.

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

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."

Òbviament el deure de confidencialitat no afectaria aquelles informacions respecte de les quals l'Ajuntament tingui l'obligació de fer públiques, però si aquella altra informació de què tinguin coneixement i que no estigui inclosa en el deure de publicitat esmentat."

Així ho recorda també la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, quan estableix en els seus principis d'actuació, l'obligació dels òrgans de govern de guardar la deguda reserva respecte els fets o informacions coneguts per motiu o amb ocasió de l'exercici de les seves competències (art. 26.b).2n), establint com una infracció molt greu:

Art. 29.1: (...)

"d) La publicación o utilización indebida de la documentación o información a que tengan o hayan tenido acceso por razón de su cargo o función.

e) La negligencia en la custodia de secretos oficiales, declarados así por Ley o clasificados como tales, que sea causa de su publicación o que provoque su difusión o conocimiento indebido."

D'acord amb les consideracions fetes en aquests fonaments jurídics en relació amb la consulta plantejada per un Ajuntament en relació amb petició d'informació per part d'un regidor sobre expedients sancionadors que contenen dades personals pugui suposar una vulneració de la legislació de protecció de dades personals, es fan les següents,

Conclusions

L'accés d'un regidor a la informació continguda en els annexos d'un decret d'Alcaldia relatiu a expedients sancionadors concrets sobre infraccions administratives pot quedar emparat pel dret dels regidors a consultar, per a l'exercici de les seves funcions, la documentació de què disposa l'Ajuntament, independentment de la seva condició o no dels membres de l'equip de govern.

Atesa la pluralitat d'expedients afectats per la consulta i el caràcter especialment protegit de la informació que s'hi conté, l'accés s'ha de donar sense incloure dades que permetin identificar les persones afectades, quan la finalitat de l'accés es pugui assolir sense incloure aquest tipus de dades.

L'accés a les dades de caràcter personal s'ha de sotmetre al principi de finalitat, 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 que fan la sol·licitud d'informació i es regeix pel deure de secret, en els termes de l'article 10 de la LOPD, i la resta de normativa aplicable.

Barcelona, 11 de juny de 2014