

Dictamen en relació amb la consulta formulada per una Administració pública, sobre la comunicació de dades del Registre de visites i entrada al Palau de la Generalitat.

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit d'una Administració pública, en relació amb la petició d'una Comissió d'Investigació del Parlament de Catalunya, en virtut de l'article 48.2.a) del Reglament del Parlament.

En concret, la Comissió sol·licita còpia dels "Registres de visites i d'entrada al Palau de la Generalitat per a visites al President (1980-2003)".

Tenint en compte que la informació sol·licitada és susceptible de contenir dades de caràcter personal, es sol·licita a aquesta Autoritat l'anàlisi i l'abast de l'obligació de facilitar l'accés, considerant l'habilitació legal continguda als articles 5 i 6 del Reglament del Parlament de Catalunya.

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

I

(...)

II

La consulta del porta causa de la petició d'informació que hauria formulat una Comissió del Parlament de Catalunya (en endavant, la Comissió).

Segons la consulta, la Comissió sol·licita, entre d'altra documentació, còpia dels "Registres de visites i d'entrada al Palau de la Generalitat per a visites al President (1980-2003)". La sol·licitud es formula en virtut de l'article 48.2.a) del Reglament del Parlament, segons el qual les comissions, per mitjà del president o presidenta del Parlament, poden demanar la informació i la documentació que necessitin al Govern, a qualsevol autoritat de la Generalitat i als ens locals de Catalunya.

La Comissió es configura com una Comissió d'Investigació del Parlament de Catalunya (Diari de sessions del Parlament de Catalunya, sèrie C – Núm. 522, de 3 de novembre de 2014), en base al que disposa l'article 58 del Reglament del Parlament de Catalunya, segons el qual:

"1. El Ple del Parlament, a proposta de dos grups parlamentaris, de la cinquena part dels membres del Parlament, de la Mesa del Parlament, un cop escoltada la Junta de Portaveus, o del Govern, pot acordar la creació d'una comissió d'investigació sobre qualsevol assumpte d'interès públic que sigui competència de la Generalitat.

(...)

3. El Parlament ha de crear una comissió d'investigació si és demanada per una tercera part dels diputats o per tres grups parlamentaris; els proposants només poden presentar una proposta vinculant l'any.

4. Les comissions d'investigació, abans d'iniciar llurs actuacions, han d'elaborar i aprovar un pla de treball.

5. Les comissions d'investigació poden requerir, per mitjà del president o presidenta del Parlament, qualsevol persona perquè hi presti declaració.

6. Les conclusions de les comissions d'investigació s'han de reflectir en un dictamen que ha d'ésser debatut pel Ple del Parlament.

7. Les conclusions aprovades pel Ple del Parlament han d'ésser comunicades al Govern, sens perjudici que la Mesa del Parlament també pugui comunicar-les al ministeri fiscal.”

Situada la consulta en aquests termes, caldrà determinar en primer lloc l'aplicabilitat del règim previst a la normativa de protecció de dades, tenint en compte les previsions de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD), així com del Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre, que aprova el Reglament de desenvolupament de l'LOPD (RLOPD).

III

La Comissió sol·licita còpia dels “Registres de visites i d'entrada al Palau de la Generalitat per a visites al President (1980-2003)” (en endavant, els Registres) informació que, segons la consulta, és susceptible de contenir dades de caràcter personal.

D'entrada, atesa la redacció de la consulta, no és clar si es sol·licita la relació de totes les visites i entrades al Palau de la Generalitat, o només les referides a “visites al president”.

En qualsevol cas, per bé que es desconeix quina informació concreta es recull en aquests Registres de visites i d'entrada al Palau de la Generalitat, i si es sol·licita informació més o menys àmplia en els termes apuntats (totes les visites i entrades al Palau, o només les referides al President de la Generalitat durant el període especificat), sembla probable que aquests hagin de contenir, com a mínim, dades identificatives (com podrien ser nom i cognoms, DNI, signatura, càrrec o institució a la que representa la persona que efectua la visita, etc), i també és probable que en els Registres es deixi constància del motiu de la visita, així com d'altres dades que podrien considerar-se dades personals, si es té en compte que és dada personal qualsevol informació referent a persones físiques identificades o identificables (article 3.a) LOPD).

Per tant, cal partir de la premissa que, si en els Registres es deixa constància d'aquestes i/o d'altres dades que puguin identificar directa o indirectament una persona física, caldrà aplicar al seu tractament els principis i garanties de la legislació de protecció de dades, concretament, en relació amb la comunicació d'aquestes dades a la Comissió.

Cal fer notar que, atès el temps transcorregut (la consulta es refereix a un període que s'inicia l'any 1980), i tot i que no es té constància que s'hagi aprovat cap taula d'avaluació documental que estableixi un període determinat de conservació d'aquest tipus d'informació, alguna d'aquesta informació podria no conservar-se, atès que,

d'acord amb la normativa de protecció de dades, la informació només s'ha de conservar mentre sigui necessària per a la finalitat per a la qual es va recollir.

En qualsevol cas, respecte la informació que es conservi, cal tenir en compte que la normativa de protecció de dades defineix la cessió o comunicació com tota revelació de dades realitzada a una persona diferent de l'interessat (art. 3.i) de l'LOPD). Tenint en compte això, l'exercici del dret d'accés per terceres persones a les dades personals que es puguin contenir en els Registres objecte de consulta, es tradueix en una cessió o comunicació de dades personals, sotmesa al règim general de l'article 11 de l'LOPD, segons el qual:

"1. Les dades de caràcter personal objecte del tractament només poden ser comunicades a un tercer per al compliment de finalitats directament relacionades amb les funcions legítimes del cedent i del cessionari amb el consentiment previ de l'interessat.

2. El consentiment que exigeix l'apartat anterior no és necessari:

a) Quan la cessió està autoritzada en una llei. (...)"

L'LOPD exigeix el consentiment de l'afectat o interessat, és a dir, la persona física titular de les dades que siguin objecte de tractament (article 3.e) LOPD). El consentiment no és necessari quan, entre d'altres supòsits, existeix una norma amb rang de llei que habilita la cessió o comunicació de les dades personals.

Segons es desprèn de la consulta, la Comissió d'investigació del Parlament hauria sol·licitat còpia dels Registres en base a l'article 48.2.a) del Reglament del Parlament. La consulta fa referència, també, al que disposen els articles 5 i 6 del mateix Reglament.

Per això, si no es disposa del consentiment dels afectats, caldrà veure si aquests articles del Reglament del Parlament donen cobertura suficient per a procedir a la comunicació de les dades personals que puguin formar part dels Registres sol·licitats.

IV

Aquesta Autoritat ha examinat, en el Dictamen 5/2009 -que es pot consultar al web www.apd.cat-, una sol·licitud d'informació formulada per un diputat del Parlament de Catalunya, que resulta d'especial interès en el cas que ens ocupa.

Per altra banda, és pertinent recordar que d'acord amb l'apartat segon de la disposició addicional primera de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, com també l'apartat segon de la Disposició addicional primera de la recentment aprovada Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, estableixen que es regeixen per llur normativa específica les matèries que tenen establert un règim específic d'accés, com seria el cas de l'informació a la qual han d'accedir els parlamentaris o les comissions parlamentaris en exercici de les seves funcions, que està regulat al Reglament de Parlament de Catalunya.

Com es feia avinent en el Dictamen esmentat, segons jurisprudència consolidada del Tribunal Constitucional, el dret dels diputats dels parlaments a sol·licitar informació dels respectius governs i administracions forma part de l'anomenat *ius in officium* que, a partir de la previsió continguda a l'article 23.2 CE, cal reconèixer als parlamentaris.

En aquest sentit, el dret fonamental reconegut a l'article 23.2 CE abastaria no només l'accés al càrrec i la permanència en el mateix sinó també les condicions d'exercici del càrrec (STC 32/1985 o 161/1988).

Una bona informació és una base necessària per a què tant els parlamentaris com la pròpia Cambra pugui desenvolupar correctament les seves funcions. Es tracta però d'un dret de configuració legal (STC 181/89), per la qual cosa haurem d'estar al que estableixin les lleis o, en aquest cas, el Reglament de la Cambra respectiva, com a norma amb rang assimilable a la llei (STC 118/1988), per a determinar el concret abast d'aquest dret a la sol·licitud d'informació.

Ara bé, el dret dels diputats a obtenir informació, com la resta de drets fonamentals, no és un dret absolut, per la qual cosa caldrà posar-lo en relació i fer-lo compatible amb altres drets fonamentals i llibertats públiques que es puguin veure afectats en el seu exercici. En aquest sentit, la STC 161/1988, (FJ 9) ja apunta a la necessitat que l'Administració vetlli, quan rep una sol·licitud d'informació pels drets constitucionals de terceres persones que es puguin veure afectades. Sí que és cert que el dret a la intimitat o el dret a la protecció de dades no poden servir de títol per buidar de contingut un acte normal de relació entre el poder executiu i el legislatiu, però no és menys cert que l'esfera dels drets i llibertats individuals no pot quedar anul·lada per l'exercici de facultats polítiques, siguin governamentals o parlamentàries, en la mesura que constitueix el cercle de llibertat i seguretat de l'ésser humà, precis per al ple desenvolupament de la seva personalitat.

El reconeixement concret del dret a obtenir informació en seu parlamentària el trobem a l'article 73.2 de l'Estatut d'Autonomia i als articles 5 i 6 del Reglament del Parlament de Catalunya que regulen el dret d'accés a documentació o el dret a obtenir informació per part dels diputats i diputades del Parlament.

L'article 73.2 de l'EAC estableix:

"El Parlament pot requerir al Govern i als seus membres la informació que consideri necessària per a l'exercici de les seves funcions. També en pot requerir la presència al Ple i a les comissions, en els termes que estableix el Reglament del Parlament."

Aquest article, en la línia del que estableix l'article 109 CE, refereix la possibilitat de sol·licitar informació no als diputats individualment sinó al propi Parlament.

Als efectes que ens ocupen, cal fer referència també a l'article 59.6 de l'EAC, que estableix el següent:

*"El Parlament pot crear **comissions d'investigació sobre qualsevol assumpte de rellevància pública que sigui d'interès de la Generalitat**. Les persones requerides per les comissions d'investigació han de comparèixer-hi obligatòriament, d'acord amb el procediment i les garanties establerts pel Reglament del Parlament. S'han de regular per llei les sancions per l'incompliment d'aquesta obligació."*

Atès que, en el cas que ens ocupa, la sol·licitud d'informació la formula una comissió del Parlament de Catalunya, resulta d'aplicació l'article 48.2.a) del Reglament del Parlament, segons el qual les comissions, per mitjà del president o presidenta del Parlament, poden:

*"**Demanar la informació i la documentació que necessitin al Govern, a qualsevol autoritat de la Generalitat i als ens locals de Catalunya. Les autoritats requerides, en un termini no superior als vint-i-un dies, han de facilitar el que se'ls ha demanat o bé han de manifestar al president o presidenta del Parlament les raons fonamentades en dret per les quals no poden fer-ho, perquè ho comuniqui a la comissió que ho ha demanat. Si per raons de caràcter tècnic no fos possible trametre la documentació demanada, se n'ha de facilitar la consulta, a les dependències administratives que correspongui, a una delegació, designada per la comissió, integrada per representants de tots els grups parlamentaris i assistida per experts, si la comissió així ho acordava.**"*

En la consulta també es fa referència als articles 5 i 6 del Reglament del Parlament, que es refereixen al dret a obtenir informació per part dels diputats, en els termes que esmentem a continuació.

Segons l'article 5 del Reglament del Parlament:

"(...)

2. Els diputats, en l'exercici de llur funció, tenen dret a obtenir informació de l'Administració de la Generalitat i dels organismes, les empreses i les entitats que en depenen, i la poden demanar directament, després de comunicar-ho al president o presidenta, o per mitjà d'aquest.

3. Les autoritats o l'administració requerides, en un termini no superior als quinze dies, han de facilitar al diputat o diputada, directament o mitjançant la presidència del Parlament, la informació demanada o bé li han de permetre d'accedir-hi lliurement perquè l'estudiï i prengui les notes que cregui oportunes, si, atesa l'indole de la documentació o segons la normativa vigent, no li'n poden facilitar còpia; si s'escau, han de manifestar al president o presidenta del Parlament, perquè les faci saber a qui ho demana, les raons fonamentades en dret que els impedeixen de fer-ho. Un cop transcorregut el dit termini, el president o presidenta del Parlament, a requeriment del diputat o diputada que ha demanat la informació, ha d'instar l'administració o les autoritats requerides a complir aquesta obligació.

(...)"

Aquestes previsions sobre el dret d'accés a la informació dels diputats es completen en l'article 6.1 del mateix Reglament, segons el qual:

"Els diputats, d'acord amb la llei, tenen dret a accedir a totes les dades i la informació de les administracions i les institucions públiques, tot respectant les limitacions de la legislació sobre protecció de dades de caràcter personal. Les dades que hagin estat declarades de caràcter secret, segons la legislació vigent, en resten excloses. El Parlament ha de subscriure els convenis pertinents perquè aquesta disposició sigui efectiva."

Vistes les previsions del Reglament del Parlament de Catalunya sobre el dret d'accés a la informació per part dels diputats (en els articles 5 i 6 del Reglament) i, específicament, per part de les comissions (articles 48 del Reglament), sembla clar que, en principi, es pot considerar coberta la necessitat l'habilitació legal requerida per l'article 11.2.a) de l'LOPD, en el supòsit plantejat.

En conseqüència, amb caràcter general la comunicació de les dades personals que es puguin contenir en els Registres a la Comissió, es troba prevista i emparada en una norma amb rang legal, el Reglament del Parlament de Catalunya, i per tant es dona compliment a l'article 11 de l'LOPD, tot i no comptar amb el consentiment de les persones interessades o afectades.

No obstant això, cal tenir en compte que l'article 6.1 del Reglament del Parlament fa una remissió expressa, pel que fa a l'accés a dades personals que obrin en poder de les Administracions i institucions públiques, a la legislació sobre protecció de dades, en concret, a les limitacions que s'hi puguin preveure.

En la mateixa línia, pel que fa a les peticions formulades per les comissions del Parlament, l'article 59.2 del Reglament disposa que la mesa de la comissió d'investigació, durant els treballs d'aquesta, ha de vetllar per la salvaguarda del respecte a la intimitat, l'honor de les persones, el secret professional, la clàusula de consciència i els altres drets constitucionals.

La remissió a la normativa de protecció de dades i al dret a la intimitat, a què es refereixen els articles 6.1 i 59.2 del Reglament, s'ha d'entendre referida, als efectes que ens ocupen, als principis i garanties de la protecció de dades, entre d'altres, els principis de qualitat i de finalitat (article 4 LOPD), atesa la naturalesa de la informació sol·licitada, a la conservació de la informació sol·licitada, i al deure de secret respecte a les dades personals de que es tingui coneixement en exercici del dret a obtenir informació (art. 10 LOPD).

Ens referirem, a continuació, a aquestes qüestions.

V

En primer lloc cal fer avinent que, segons disposa l'article 4 de l'LOPD, que regula el principi de qualitat, les dades de caràcter personal només es poden recollir per ser tractades, així com sotmetre-les a aquest tractament, 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.

L'apartat 2 del mateix article 4 afegeix que les dades personals objecte de tractament no es poden utilitzar per a finalitats incompatibles per a aquelles per a les quals les dades han estat recollides.

D'aquest precepte se'n deriven, als efectes que ara ens interessa, com a mínim, dos principis: per una banda el principi de proporcionalitat, i per una altra el principi de finalitat.

Des del punt de vista del principi de proporcionalitat, només tindrà cabuda en l'habilitació atorgada pels articles 5 i 6 del Reglament del Parlament, i per l'article 48.2.a) en relació amb les peticions de les comissions, aquella informació que sigui estrictament necessària per a l'exercici de la funció de control que correspon als diputats del Parlament de Catalunya (art. 55.2 EAC) i singularment, en el cas que ens ocupa, a la Comissió d'investigació (article 59.6 EAC).

Tot i que en principi la sol·licitud d'informació per part dels diputats o les comissions no està sotmesa a un especial deure de motivació, des de la perspectiva de la protecció de dades de caràcter personal és recomanable que en la sol·licitud es concreti, en la major mesura que sigui possible, tant la informació requerida com la necessitat de la mateixa per a exercir la funció de control, per tal de permetre una ponderació adequada de la proporcionalitat.

Per la informació de què es disposa, i més enllà que la petició d'informació sigui més o menys extensa (totes les visites i entrades al Palau de la Generalitat o, específicament, les visites al President, durant el període consignat), en qualsevol cas, atesos els termes amplis de l'habilitació legal (Reglament del Parlament), no sembla desproporcionat que una Comissió parlamentària pugui conèixer la informació que pot constar en un Registre d'aquestes característiques.

En aquest sentit cal considerar un altre element vinculat al principi de qualitat, referit a la naturalesa de la informació sol·licitada. Com ha quedat dit, d'aquest principi es desprèn que cal tractar, només, la informació "adequada, pertinent i no excessiva" per a la finalitat que s'al·legui en cada cas, en el que ens ocupa, el compliment de les funcions d'investigació d'una determinada Comissió parlamentària.

Com ha quedat apuntat, es desconeix la informació concreta que es pot consignar en els Registres objecte de consulta. Ara bé, pel tipus de registres de què es tracta (registres de visites i de persones que acudeixen al Palau de la Generalitat i, més en

concret, de visites al President de la Generalitat), sembla que es podrien consignar, bàsicament, dades identificatives i de contacte de les persones que efectuen la visita i, si escau, informació més o menys concreta, referida al motiu de la visita.

En el supòsit plantejat, per la informació de què es disposa, en principi no sembla que entre les dades que podrien constar en els dits Registres hi hagi dades que, en abstracte, requereixin un especial nivell de protecció, atès el règim de protecció reforçat de l'article 7 de l'LOPD.

Per això no sembla que, d'entrada, i sens perjudici que a la vista de la informació concreta de què es tracti es pugui arribar a una conclusió contrària, s'hagin d'aplicar limitacions a l'accés a la informació sol·licitada per part de la Comissió.

Des d'aquesta perspectiva, partint de la base que la petició de la Comissió es fonamenta en el legítim interès que emana del compliment d'una funció d'investigació atorgada per l'EAC i el Reglament del Parlament a la dita Comissió, l'accés a la informació sol·licitada pot considerar-se legítima des de la perspectiva del principi de qualitat, sempre que l'ús que en faci la Comissió quedi circumscrit a la finalitat que en legitima l'accés, qüestió a la que ens referim a continuació.

VI

Des del punt de vista del principi de finalitat, l'habilitació legal per a la cessió de les dades personals en el cas que examinem, i que hem fonamentat en el Reglament del Parlament de Catalunya, es refereix al compliment de la funció d'investigació sobre un assumpte que el Parlament ha considerat de rellevància pública, que és d'interès de la Generalitat, i que ha portat a la constitució de la dita Comissió parlamentària, en el sí de la qual s'ha sol·licitat la informació sobre els Registres.

Ara bé, l'habilitació de l'accés, fonamentada en les funcions legítimes de la Comissió, no habilita de forma automàtica la possibilitat d'emprar les dades que es puguin contenir en els Registres amb qualsevol altra finalitat, sinó només per a aquella per a la qual s'ha atorgat l'accés, això és, l'exercici de les funcions d'investigació atribuïdes per l'EAC i el Reglament del Parlament a la Comissió.

Per tant, el tractament de les dades personals objecte de consulta per a qualsevol altra finalitat que difereixi de la de l'exercici de l'activitat parlamentària de la Comissió que sol·licita la informació, requeriria, per aplicació del règim general de l'article 11 de l'LOPD, el consentiment dels titulars de les dades o bé la concurrència de la corresponent cobertura o habilitació en norma amb rang legal que permeti destinar-les a una altra finalitat sense el dit consentiment.

Aquesta qüestió, relativa al principi de finalitat, s'ha posat de manifest per part del Tribunal Constitucional en la STC 292/2000, en concret, en el Fonament Jurídic 13, segons el qual:

"(...) el derecho a consentir la recogida y el tratamiento de los datos personales (art. 6 LOPD) no implica en modo alguno consentir la cesión de tales datos a terceros, pues constituye una facultad específica que también forma parte del contenido del derecho fundamental a la protección de tales datos. Y, por tanto, la cesión de los mismos a un tercero para proceder a un tratamiento con fines distintos de los que originaron su recogida, aun cuando puedan ser compatibles con éstos (art. 4.2 LOPD), supone una nueva posesión y uso que requiere el consentimiento del interesado. Una facultad que sólo cabe limitar en atención a derechos y bienes de relevancia constitucional y, por tanto, esté justificada, sea proporcionada y, además, se establezca por Ley, pues el derecho fundamental a la protección de datos personales no admite otros límites."

VII

Finalment, cal abordar la darrera qüestió apuntada, això és, el deure de secret que la normativa de protecció de dades imposa a totes aquelles persones que tracten dades personals.

Aquest deure de secret, que resulta complementari al compliment de la resta de principis i garanties de la normativa de protecció de dades, es troba previst en l'article 10 de l'LOPD, segons el qual:

“El responsable del fitxer i els qui 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.”

L'article 10 del Reglament del Parlament també estableix el deure del diputats de “guardar secret sobre les actuacions i les resolucions que tenen aquest caràcter”.

Fem recordatori, a més, que el Reglament del Parlament imposa a les comissions d'investigació, durant els treballs que aquestes han de dur a terme, el respecte a la intimitat i l'honor de les persones, i al secret professional, entre d'altres drets (article 59.2 Reglament del Parlament).

D'acord amb aquestes previsions normatives, l'accés per part de qualsevol persona a les dades contingudes als Registres objecte de consulta, singularment, el que es produeixi en el marc de l'exercici de les funcions d'investigació de la Comissió, queda vinculat per aquest deure de secret.

D'això se'n deriva que davant un eventual incompliment d'aquest deure de secret podrien entrar en joc no només el mecanisme de declaració d'infraccions previst a la normativa de protecció de dades (arts. 44.3.d) i 46 LOPD), sinó també els mecanismes per exigir la responsabilitat dels membres del Parlament, o les previstes a la Llei 1/1982, de 5 de maig, per als casos que la informació revelada pugui afectar de forma il·legítima el dret a la intimitat o a l'honor dels afectats, sens perjudici de les responsabilitats penals que, si escau, podrien concórrer en aquest cas.

D'acord amb les consideracions fetes fins ara en relació amb la consulta plantejada sobre la sol·licitud d'informació que ha formulat una Comissió del Parlament de Catalunya, es fan les següents,

Conclusions,

El Reglament del Parlament de Catalunya (articles 5 i 6, i article 48) constitueix, amb caràcter general, l'habilitació legal necessària per a la cessió, sense el consentiment de les persones interessades, de les dades personals que es puguin contenir en els Registres objecte de consulta a la Comissió, en els termes de l'article 11.2.a) de l'LOPD.

Partint de la base que la petició de la Comissió es fonamenta en el legítim interès que emana del compliment d'una funció d'investigació atorgada per l'EAC i el Reglament del Parlament a la Comissió, i tenint en compte la naturalesa de la informació

sol·licitada, l'accés a aquesta informació pot considerar-se ajustat al principi de qualitat, sempre que l'ús que en faci la Comissió quedi circumscrit a la finalitat que en legitima l'accés.

D'acord amb les previsions de l'LOPD (article 10) i el Reglament del Parlament (article 59.2), l'accés per part de qualsevol persona a les dades contingudes als Registres objecte de consulta, singularment, el que es produeixi en el marc de l'exercici de les funcions d'investigació de la Comissió, queda vinculat pel deure de secret.

Barcelona, 26 de gener de 2015