

Dictamen en relació amb la consulta d'un Ajuntament sobre l'accés d'un Grup municipal a una relació de totes les sancions imposades per la policia local que han prescrit durant els anys 2011 a 2015

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit de l'alcalde d'un Ajuntament, en el qual es consulta sobre la sol·licitud de dades que hauria fet un Grup municipal a l'Ajuntament que ha demanat que es lliuri documentació en format electrònic, en concret, *“una relació de totes les sancions imposades per la Policia local que han prescrit durant els anys 2011, 2012, 2013, 2014 i 2015”*.

Segons la consulta, entre aquestes dades es demana la identificació de la persona infractora.

Ateses les circumstàncies de la petició d'accés a informació per part del Grup municipal, l'Ajuntament sol·licita el parer d'aquesta Autoritat.

Analitzada la petició, que s'acompanya de còpia de l'escrit del Grup municipal (10.5.2016), de l'informe de la cap de secció de Gestió Tributària i Multes (17.5.2016), i de l'informe del secretari general (23.5.2016), vista la normativa vigent aplicable i l'informe de l'Assessoria Jurídica, es dictamina el següent:

I

(...)

II

Com s'ha avançat, la consulta es planteja a arrel de la sol·licitud d'un Grup municipal, que hauria demanat tenir accés a *“una relació de totes les sancions imposades per la Policia local que han prescrit durant els anys 2011, 2012, 2013, 2014 i 2015”*.

La consulta adjunta còpia de l'escrit signat pel regidor portaveu del Grup municipal que sol·licita la informació, en el que es demana la relació de totes les sancions imposades per la policia local durant el període esmentat (2011 a 2015), amb detall de:

- Concepte de la infracció
- L'import de la sanció imposada
- Motiu de la prescripció de la sanció
- Identificació de la persona infractora

Atesa la sol·licitud d'accés formulada pel Grup municipal, la cap de secció de Gestió Tributària i Multes, així com el secretari general, haurien elaborat sengles informes (en data 17.5.2016, i 23.5.2016, respectivament), en els que es fa constar que el Grup municipal hauria sol·licitat la identificació dels infractors, i que les dades relacionades amb infraccions administratives són dades especialment protegides, als efectes de la

Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (en endavant, LOPD).

Per això, l'Ajuntament sol·licita el parer d'aquesta Autoritat sobre l'adequació de la "petició genèrica" que formula el Grup municipal, a les previsions de l'LOPD, així com a les de l'article 15 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant, LTE), i l'article 23 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTC).

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

Les dades identificatives de la persona física infractora, juntament amb altra informació relativa a la infracció comesa i a la sanció imposada a aquesta persona, suposa un tractament de dades personals (art. 3.c) LOPD), que queda protegit pels principis i garanties de l'LOPD.

Com ha fet avinent aquesta Autoritat en ocasions anteriors (entre d'altres, en els dictàmens 21/2016, 59/2015, 50/2015, 49/2014 o 30/2014, o 55/2012, que es poden consultar al web www.apd.cat), l'ordenament jurídic reconeix un dret d'accés als regidors municipals a informació que pugui resultar necessària per al desenvolupament de les seves funcions, en relació amb el qual caldrà tenir en compte la normativa de protecció de dades personals, quan aquesta informació contingui dades protegides per l'LOPD.

Des de la perspectiva de la protecció de dades, qualsevol cessió de dades a persones diferents dels propis interessats (article 3.i) de l'LOPD), ha de comptar amb el consentiment de l'interessat, a menys que la cessió es trobi habilitada en una norma amb rang de llei (article 11 LOPD).

La comunicació de dades personals incloses en un llistat o relació de les sancions imposades per la policia local que hagin prescrit durant un període determinat (2011 a 2015), en els termes sol·licitats pel Grup municipal, podria considerar-se, en un sentit ampli, com una "comunicació de dades". Ara bé, segons l'article 19.1 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBRL), el govern i l'administració municipal correspon a l'Ajuntament, que està integrat per l'alcalde i els regidors, i per tant aquests formen part integrant de l'Ajuntament. Així, un regidor no és pròpiament un "tercer aliè" a la relació entre l'interessat, és a dir, la persona física titular de les dades (en aquest cas, les persones físiques sancionades), i el propi Ajuntament.

Per això, l'accés a informació personal plantejat en aquest cas s'ha d'examinar des de la perspectiva del dret d'accés que la normativa atribueix als regidors, respecte d'aquella informació de què disposa l'Ajuntament (informació municipal), que resulti necessària per al compliment de les seves funcions.

III

Cal tenir present la legislació de transparència, en concret, la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern (en endavant, LTC), en

relació amb el dret d'accés dels regidors a la "informació pública" (article 2.b) LTC), així com la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTE), a les que fa referència la consulta.

La disposició addicional primera, apartat 2, de la Llei 19/2014, estableix que "l'accés a la informació pública en les matèries que tenen establert un règim d'accés especial és regulat per llur normativa específica i, amb caràcter supletori, per aquesta llei."

Atès que la persona que sol·licita informació té la condició de regidor de l'Ajuntament, són d'aplicació les disposicions que estableix la legislació de règim local, fonamentalment, la LRBRL, citada, i el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (en endavant, TRLMRLC), aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, pel que fa a l'accés dels regidors a la informació municipal.

Això, sens perjudici que a un regidor que sol·licita informació, se li hagi de reconèixer com a mínim les mateixes garanties pel que fa a l'accés a la informació –incloent la possibilitat d'interposar reclamació davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (art. 39 LTC)- que a la resta de ciutadans que no tinguin aquesta condició de regidor, atesa l'aplicació supletòria de la LTC (disposició addicional primera, apartat 2).

En qualsevol cas, caldrà tenir en compte les previsions que pugui establir la normativa de règim local aplicable, a la que ens referim a continuació, per tal d'analitzar l'accés sol·licitat en el cas objecte de consulta.

IV

L'LRBRL disposa que els membres de les Corporacions locals exerceixen una sèrie de funcions en base a les competències que els atorga la legislació, 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. L'exercici d'aquest dret es troba sotmès a determinades condicions, previstes en el TRLMRLC, citat, i en el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals (ROF), aprovat pel Reial decret 2568/1986, de 28 de novembre, que concreta el dret d'informació dels membres de les Corporacions locals, així com els termes en què es produeix la consulta i examen concret dels expedients per part d'aquests (arts. 14 a 16 ROF).

L'article 77.1 de la LRBRL disposa el següent:

"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."

Atesos els termes de la consulta, fem avinent que, segons aquest article, el dret d'accés a la informació correspon als regidors, i no al Grup municipal. Això resulta rellevant en el cas que ens ocupa, atès que la consulta no es refereix a la sol·licitud d'informació per part dels regidors sinó per part d'un grup municipal. Cal dir però que malgrat que la sol·licitud es formuli, per la informació disponible, en nom del grup Municipal, va signada per un regidor, que podria sol·licitar la informació directament com a tal. Partirem per això de la consideració que la sol·licitud d'informació l'ha de subscriure un o més regidors, a títol personal, i seran també els propis regidors que subscriuguin la sol·licitud els responsables de l'adequat tractament de la informació a

què tinguin accés. Cal recordar també que el reconeixement del dret d'accés a la informació és per a tots els membres de la Corporació local, independentment del fet que es trobin en l'equip de govern o bé en l'oposició, com ha fet avinent aquesta Autoritat en ocasions anteriors.

Dit això, en l'àmbit de Catalunya, pel que fa a l'exercici d'aquest dret d'accés dels regidors cal tenir en compte l'article 164 del TRLMRLC, segons el qual tots els membres de les corporacions locals tenen dret a obtenir dades o informacions que són de poder dels serveis de la corporació:

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

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

a) Exerceixin funcions delegades i la informació es refereixi a assumptes propis de llur responsabilitat.

b) Es tracti d'assumptes inclosos en l'ordre del dia de les sessions dels òrgans col·legiats dels quals són membres.

c) Es tracti de l'accés a informació o documentació de la corporació local que sigui de lliure accés als ciutadans.

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

a) Quan el coneixement o la difusió de la informació pugui vulnerar el dret constitucional a l'honor, la intimitat personal o familiar o a la pròpia imatge.

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

(...)"

Quan la informació municipal que sol·liciten els regidors conté dades personals, **és necessari realitzar una ponderació**, per exigència del principi de qualitat (article 4 LOPD), abans de donar accés a les dades.

Pel que fa a aquesta ponderació, cal tenir en compte diversos elements, entre d'altres, la connexió entre la informació sol·licitada i l'exercici de les concretes funcions legítimes que la llei atribueix als regidors, el tipus o categories d'informació personal que podria ser objecte de comunicació, així com el número potencial de persones afectades.

En el cas plantejat, atesa la informació disponible, cal fer notar que en l'escrit del regidor portaveu del Grup municipal, adreçat a l'alcalde, es fa menció que, d'acord amb el Cartipàs Municipal 2015-2019 aprovat pel Ple municipal, el grup municipal sol·licita que en la propera sessió de la "Comissió Informativa de Polítiques de gestió dels recursos, la Seguretat Pública i l'Organització Municipal de l'Ajuntament", es lliuri la documentació sol·licitada, a què ja s'ha fet esment, en arxiu excel o pdf.

En el "Cartipàs Municipal 2015-2019", s'explica que l'Ajuntament s'organitza en set àmbits de funcionament i gestió, que es correspondran amb les regidories, i que donaran compte en les tres Comissions Informatives de caràcter permanent que es creen.

Pel que fa, en concret, a la *“Comissió Informativa per les polítiques de Gestió dels Recursos, la Seguretat Pública i l'Organització municipal”*, el Cartipàs municipal exposa que:

“Correspon a aquesta comissió, conèixer aquells assumptes relatius a la planificació, coordinació i gestió de polítiques municipals en matèria l'economia i la Hisenda municipal, pressupostos participatius, l'organització i el règim intern i de gestió de recursos humans, la seguretat ciutadana, la prevenció, protecció civil, i les polítiques de civisme.

Quan es tractin qüestions relacionades amb el règim interior, podran assistir-hi un representant de la Junta de Personal i un altre del Comitè d'Empresa.

La Comissió Informativa per les polítiques de Gestió dels Recursos, la Seguretat Pública i l'Organització municipal es constituirà com a Comissió Especial de Comptes, la qual es regirà per les mateixes normes i amb caràcter general es constituirà, quan sigui procedent, coincidint amb la Comissió ordinària.”

El regidor sol·licita informació referida a la prescripció de sancions durant un període de temps determinat, en el marc de la dita Comissió informativa. Tenint en compte les funcions d'aquesta Comissió, sembla clar que la petició del regidor respon a l'exercici de les funcions generals de control i fiscalització de les activitats municipals en matèria econòmica i d'hisenda municipal (en concret, en relació amb la recaptació municipal per via de la imposició de sancions aparellades a determinades infraccions), que la llei atribueix als regidors.

Val a dir que, per bé que l'escrit del Grup municipal es refereix a sancions imposades per la policia local, la potestat sancionadora municipal, en l'àmbit competencial municipal, correspon a l'alcald, sens perjudici que, en relació amb una infracció comesa, la policia local pugui formular la denúncia, o redactar l'informe o atestat corresponent, en atenció a les seves funcions (article 11 de la Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals).

En qualsevol cas, la informació requerida pel regidor tindria a veure amb infraccions a les Ordenances municipals. A títol il·lustratiu, i atesa la informació del web de l'Ajuntament, fem esment de les següents Ordenances municipals, que contenen el corresponent règim sancionador per infraccions de diversa gravetat en els respectius àmbits d'actuació:

- Ordenança de circulació de vianants i de vehicles al municipi, que inclou infraccions en relació amb l'ordenació del trànsit a la via pública.
- Ordenança municipal de l'ús de la via i els espais públics del municipi, que inclou infraccions per danys a la via pública i al mobiliari urbà, per incompliment de les condicions d'atorgament de llicències d'ocupació de la via pública, incompliment de les condicions dels guals o reserves d'estacionament, etc.
- Ordenança de civisme i convivència, en base a la qual es poden sancionar, entre d'altres, el consum o tinença de drogues o estupefaents, els danys a elements o mobiliari de l'espai públic, les conductes incíviques o l'alteració de l'ordre públic.
- Ordenança municipal d'intervenció administrativa i control d'activitats, relativa a activitats, espectacles o establiments que requereixen d'una llicència municipal, i en

base a la qual es pot sancionar la vulneració de les condicions imposades per la corresponent autorització.

- Ordenança reguladora de l'atorgament de llicència d'ús i ocupació d'edificis, que preveu sancions per l'ocupació i utilització d'edificis o instal·lacions sense tenir la preceptiva llicència municipal, que constitueix una infracció urbanística.

- Ordenança sobre els abocaments d'aigües residuals al clavegueram, que inclou sancions per realitzar abocaments prohibits o limitats, per no comunicar o no prendre les mesures oportunes en situacions d'emergència, o per no realitzar el degut tractament a determinats materials residuals, etc.

Als efectes de realitzar la ponderació esmentada, des de la perspectiva de la protecció de dades, cal tenir en compte que el regidor no demana informació sobre totes les sancions imposades a nivell municipal, sinó només en relació amb les que han prescrit. A més, la sol·licitud es refereix a un període temporal determinat (2011 a 2015).

En principi, el fet que es demani la informació relativa a diversos exercicis (2011 a 2015), respecte sancions prescrites, podria resultar rellevant i per tant justificable, als efectes de poder fer una anàlisi comparativa, per períodes anuals, de l'evolució de les prescripcions que s'han produït amb relació als diferents àmbits competencials municipals.

Des d'aquesta perspectiva, i ateses les funcions legítimes de control sobre qüestions econòmiques i d'hisenda pública municipal que la llei atorga al regidor, en principi es pot considerar adequat i necessari que aquest regidor pugui contrastar la relació entre les prescripcions produïdes en referència a un determinat tipus d'infracció (trànsit, abocaments il·legals, activitats sotmeses a llicència, etc), i vincular aquesta relació als diferents exercicis respecte els que demana la informació (2011 a 2015).

Això podria justificar, d'entrada, la comunicació al regidor d'una relació que inclogui el llistat d'infraccions comeses en el municipi en el període indicat (2011 a 2015), l'import de la sanció imposada en cada cas, i el motiu de prescripció de la sanció, com explicita en la seva sol·licitud.

Qüestió diferent és que el regidor hagi de conèixer la identitat de totes les persones infractores, possibilitat que analitzem a continuació.

V

Convé fer avinent que l'LOPD considera que les dades relatives a infraccions administratives són mereixedores d'una especial protecció. Segons l'article 7.5 de l'LOPD, *"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."*

A més, com hem vist, la informació sol·licitada es refereix a infraccions en àmbits molt diversos (infraccions de trànsit, tinença i consum de drogues, actuacions incíviques, infraccions a la normativa de medi ambient en matèria d'abocaments, infraccions urbanístiques...).

Tota aquesta informació, associada a la comissió d'infraccions per una determinada persona, identificada o identificable (article 5.o) RLOPD), pot generar un perfil sobre aquesta persona (conflictivitat, reincidència i acumulació de sancions en relació amb

determinades conductes, fins i tot relacionades amb la seva salut, com ara el consum de drogues, etc), informació sensible des de la perspectiva de l'LOPD i, per tant, mereixedora d'especial protecció. A més, ja hem fet avinent que aquesta informació, sensible, podria acabar afectant a moltes persones, ja que la informació no es demana en relació amb un infractor en particular, sinó respecte totes les sancions prescrites al municipi.

Amb tot això, atesa la informació aportada, cal fer notar que l'escrit del regidor no concreta la finalitat específica per a la qual demana accés a la informació.

Així, podria succeir que el regidor estigués interessat en saber si les prescripcions de sancions es produeixen en relació amb determinades persones, en definitiva, en saber si un determinat infractor (o més d'un), que ha estat sancionat en diverses ocasions, ha vist prescrites totes o alguna d'aquestes sancions.

D'altra banda, també podria succeir que el regidor estigués interessat simplement en conèixer el volum global de prescripcions (independentment de la matèria en relació amb la que s'ha produït la infracció), o que estigués interessat en conèixer el volum de prescripcions per matèries (les prescripcions en relació amb sancions de trànsit, d'abocaments il·legals, d'actes incívics, etc).

Sens perjudici de l'ampli reconeixement legal al dret d'accés dels regidors a la informació en poder de l'Ajuntament, atès que la informació sol·licitada és sensible als efectes de la normativa de protecció de dades (principi de qualitat), i atès l'elevat nombre de persones que en principi poden ser afectades, en el cas que es facilités la informació al regidor en uns termes que permetin vincular la identitat de totes les persones infractores (el nombre de les quals, com ha quedat apuntat, pot ser ampli) amb els tipus concrets d'infraccions comeses, podria forçar els principis de la protecció de dades.

Com ha fet avinent aquesta Autoritat en anteriors ocasions, entre d'altres, en els Dictàmens 33/2012, o 14/2007, des de la perspectiva del principi de qualitat, esmentat, no s'ha de descartar la possibilitat de donar la informació als regidors de forma dissociada o anonimitzada, si aquesta possibilitat no desvirtua la legítima finalitat que preveu l'LRBRL i la resta de normativa esmentada en relació amb els regidors.

Aquesta possibilitat, que no s'exigeix amb caràcter general i que cal valorar en cada cas, pot ser pertinent en aquells casos en què sense incloure dades personals concretes que puguin fer identificades o identificables a les persones físiques (el nom i cognoms de l'infractor, en aquest cas), seguint els termes de l'article 3.a) de l'LOPD, es pugui donar resposta satisfactòria a la petició dels regidors.

En el cas que ens ocupa, la possibilitat de donar la informació al regidor de forma anonimitzada o dissociada (art. 3.f) LOPD) -al menys en part, com concretarem a continuació-, podria permetre donar correcte compliment a les funcions del regidor, sense forçar els principis de la protecció de dades.

Prenent això en consideració, i vistes les diferents possibilitats que podrien estar en l'origen de la petició del regidor, des de la perspectiva de la protecció de dades cal apuntar la possibilitat de comunicar la informació en els següents termes:

D'una banda, com ha quedat apuntat en el Fonament Jurídic IV, es podria facilitar al regidor una llista de les prescripcions, indicant el tipus d'infracció, l'import de la sanció i el motiu de la prescripció, sense associar-ho a la persona concreta (la persona infractora). Aquesta primera llista, en la qual es facilita al regidor la informació sobre els

tipus concrets d'infraccions, no suposa una comunicació d'informació personal sensible als efectes de l'LOPD, ja que les persones infractores no resulten identificables ni directa ni indirectament.

D'altra banda, podria facilitar-se al regidor una altra llista amb la identitat de les persones infractores en relació amb les quals ha prescrit una sanció, amb indicació de l'import global prescrit, el nombre de prescripcions i el motiu, però sense donar informació sobre la concreta infracció comesa ni sobre la quantia concreta de cada sanció.

En aquesta segona llista s'identifica amb noms i cognoms les persones infractores, però no resulta possible relacionar els afectats amb els tipus concrets d'infraccions comeses. Facilitar la informació en aquests termes, permetria donar compliment a l'interès del regidor en conèixer quines persones han vist prescrites les seves sancions, així com el motiu de la prescripció i la quantia econòmica que això representa.

En conclusió, facilitar la informació al regidor a través d'aquest "sistema de doble llista", que inclou en un i altre cas informació diferent, però que no permet associar la informació sensible a la persona física concreta, podria donar correcte compliment a l'exercici de les funcions de control i fiscalització legalment atribuïdes al regidor, sense forçar els principis de la protecció de dades.

VI

Finalment, i sens perjudici de tot l'exposat, cal fer recordatori que el dret d'accés de tots els regidors a la informació sempre ha de regir-se, entre d'altres, pel deure de reserva, en els termes de l'article 164.6 del TRLMRLC, citat, segons el qual:

"Els membres de la corporació han de respectar la confidencialitat de la informació a què tenen accés per raó del càrrec si el fet de publicar-ho pot perjudicar els interessos de l'ens local o de tercers."

Segons aquest article, els membres de la Corporació tenen el deure de guardar reserva en relació amb les informacions que se'ls faciliti per a fer possible el desenvolupament de la seva funció.

Segons l'article 16.3 del ROF, citat:

"Los miembros de la Corporación tienen el deber de guardar reserva en relación con las informaciones se les faciliten para hacer posible el desarrollo de su función, singularmente de las que han de servir de antecedente para decisiones que aún se encuentren pendientes de adopción, así como para evitar la reproducción de la documentación que pueda serles facilitada, en original o copia, para su estudio."

Aquest deure de secret també es preveu explícitament en l'article 10 de l'LOPD, segons el qual:

"El responsable del fitxer i els que intervinguin en qualsevol fase del tractament de les dades de caràcter personal estan obligats al secret professional pel que fa a les dades i al deure de guardar-les, obligacions que subsisteixen fins i tot després de finalitzar les seves relacions amb el titular del fitxer o, si s'escau, amb el seu responsable."

En relació amb el deure de secret, segons disposa el Codi Penal (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 delicta de descobriment i revelació de secrets.

D'acord amb les consideracions fetes fins ara, es fan les següents,

Conclusions,

Es recomana facilitar al regidor, d'una banda, una llista amb la identitat de les persones infractores, l'import global prescrit, el nombre de prescripcions i el motiu, sense incloure la infracció comesa ni la quantia concreta de cada sanció, i de l'altra, una llista de les prescripcions, indicant el tipus d'infracció, l'import de la sanció, i el motiu de la prescripció, sense associar-ho a cap persona concreta.

Comunicar la informació en els termes indicats, en referència al període sol·licitat (2011 a 2015), podria donar correcte compliment a l'exercici de les funcions de control i fiscalització legalment atribuïdes al regidor, sense forçar els principis de la protecció de dades.

Barcelona, 20 de juny de 2016