

Dictamen en relació amb la consulta formulada per un Ajuntament sobre una sol·licitud d'informació d'un Grup municipal en relació amb sancions imposades per l'Ajuntament que hagin prescrit o que hagin estat donades de baixa per una altra causa

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 una sol·licitud d'informació d'un Grup municipal en relació amb sancions imposades per l'Ajuntament que hagin prescrit o que hagin estat donades de baixa per una altra causa pot suposar una vulneració de la legislació sobre protecció de dades.

En concret, exposa que aquest mateix grup municipal havia presentat anteriorment una altra sol·licitud d'informació sobre sancions que havien prescrit, que va donar lloc a l'emissió del dictamen CNS 38/2016 per part d'aquesta Autoritat a petició de l'Ajuntament, però que finalment havia desistit d'aquella sol·licitud i havia presentat quatre noves sol·licituds. És respecte aquestes quatre noves sol·licituds que es sol·licita el dictamen.

Analitzada la consulta, que s'acompanya d'un escrit de desistiment del grup municipal respecte d'una sol·licitud anterior d'informació, de les quatre sol·licituds formulades pel grup municipal, un informe de la Cap de gestió tributària i una nota de la Secretaria General, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto el següent dictamen:

I

(...)

II

Tal com ja vam exposar en el nostre dictamen CNS 38/2016, d'entrada 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 (LT).

La disposició addicional primera, apartat 2, de l'LTC, 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 Llei 7/1085, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBRL) 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).

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 la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (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 (2010 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 que resulti necessària per al compliment de les seves funcions.

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 en 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 en 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.

(...)”

Per descomptat, quan el lliurament de la informació pugui entrar en conflicte amb un altre dret, en aquest cas un dret fonamental, com el dret a la protecció de dades de caràcter personal, serà necessari fer 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.

III

La consulta formulada per l'Ajuntament es refereix a quatre sol·licituds d'informació formulades per un grup municipal. Tot i que s'indica que es vol una còpia de la documentació, en tots els casos la informació es demana en format excel, per la qual cosa sembla que en realitat no es pretén accedir directament a la informació sinó a través de llistats en un full de càlcul en format excel.

Les dues primeres sol·licituds es refereixen a denúncies o sancions de la zona blava municipal o imposades per la Guàrdia Urbana (suposem que es vol dir imposades arran de denúncies de la Guàrdia urbana), durant els anys 2010 a 2015 que hagin prescrit o hagin estat donades de baixa. Respecte aquestes sancions es demana:

- Concepte de la infracció
- Data d'imposició de la denúncia i/o sanció
- L'import de la denúncia i/o sanció imposada
- Motiu pel qual la denúncia i/o sanció va ser donada de baixa per prescripció o per qualsevol altra causa.
- Data en que la denúncia i/o sanció va ser donada de baixa per prescripció o per qualsevol altra causa.
- Número del butlletí de denúncia
- Número de la multa
- Identificació de la persona infractora sempre i quan es tracti d'una persona jurídica amb detall de la raó social i el CIF
- Data del pagament de la denúncia i/o sanció, si és el cas.
- Data i número del decret de baixa de la sanció.
- Número de funcionari que autoritza la baixa, si és que no existeix el corresponent decret.

Les altres dues sol·licituds es refereixen a denúncies o sancions de la zona blava municipal o imposades per la Guàrdia Urbana (també suposem que es vol dir imposades arran de denúncies de la Guàrdia urbana), durant els anys 2010 a 2015 que hagin prescrit o hagin estat donades de baixa, però en aquest cas només es demana la informació respecte persones que hagin ostentat o ostentin la condició de càrrec públic vinculat directament a l'Ajuntament (càrrecs electes, càrrecs de confiança, eventuais, gerents i personal directiu) o fundacions públiques o altres ens dependents de l'Ajuntament o consorcis en què participa. Respecte

aquestes sancions es demana la mateixa informació que en les dues sol·licituds a què ens hem referit, excepte la identificació de la persona que ha comès la infracció.

L'anàlisi de les qüestions plantejades en la consulta aconsella analitzar les sol·licituds d'informació distingint entre ambdós supòsits.

IV

Pel que fa a les dues primeres sol·licituds, s'ha de fer notar que s'adrecen a obtenir informació sobre denúncies o sancions relatives a qualsevol persona, amb el matís que només es sol·licita la identificació de la persona denunciada o sancionada en el cas que es tracti d'una persona jurídica.

Tenint en compte això, no sembla que pugui haver-hi obstacle des del punt de vista del dret a la protecció de dades, a l'obtenció d'informació sobre les infraccions i sancions.

Pel que fa a les persones jurídiques, que són l'únic cas en el que es demana la identificació de la persona infractora, s'ha de tenir en compte que la normativa de protecció de dades de caràcter personal només és d'aplicació a la informació relativa a les persones físiques. Així es desprèn tant de l'article 1 de l'LOPD, com de l'article 2.2 del Reglament de desplegament de l'LOPD (RLOPD), aprovat pel Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre, el qual estableix que "*Este reglamento no será de aplicación a los tratamientos referidos a peronas jurídicas (...)*"

Pel que fa a les infraccions referides a persones físiques, s'ha de tenir en compte que la informació només quedaria protegida per l'LOPD en el cas que es pugui relacionar amb una persona física identificada o identificable.

Tenint en compte que en aquestes dues sol·licituds s'indica expressament que la identificació de la persona infractora només es demana quan sigui una persona jurídica, sembla que l'LOPD tampoc impediria accedir a aquesta informació, sempre que a partir de la resta de la informació que es sol·licita no sigui possible fer una identificació indirecta de la persona afectada. Així, per exemple, caldria evitar que es pugui identificar de manera indirecta les persones afectades relacionant informació que es lliuri amb altra informació que pugui estar a l'abast del regidor (per exemple per tractar-se de números de referència que s'hagin publicat en una notificació per edictes).

Tal com ja vam posar en relleu en el nostre dictamen CNS 38/2016, 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.*"

I això és especialment així tenint en compte que la informació sol·licitada es pot referir a infraccions en àmbits molt diversos (infraccions de trànsit, tinença i consum de drogues, ordenances de convivència cívica, infraccions a la normativa de medi ambient en matèria d'abocaments, infraccions urbanístiques...).

Tota aquesta informació, associada a 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 etc.) o oferir informació relacionada amb la seva salut (per exemple pel consum de drogues a la via pública, etc.) o la vida sexual (conductes incíviques a la via pública), 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.

Cal fer notar que els escrits del regidor no concreten la finalitat específica per a la qual demana accés a la informació. En qualsevol cas, 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 un 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 (2010 a 2015).

Així, podria succeir que el regidor estigués interessat en saber si les prescripcions de sancions es produeixen en relació amb determinades persones (encara que d'entrada no s'identifiquin), 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, facilitar la informació en la forma sol·licitada en les dues primeres sol·licituds, és a dir, sense identificar ni fer identificables les persones infractores que siguin persones físiques, permetria dur a terme aquest control i no plantejaria problemes des del punt de vista del dret a la protecció de dades de caràcter personal.

V

Pel que fa a les dues darreres sol·licituds, s'ha de fer notar que en aquest cas no es demana la identificació de les persones infractores concretes.

En aquest cas, els subjectes respecte dels quals es demana la informació (relativa igualment a denúncies o sancions de la zona blava municipal o imposades per la Guàrdia Urbana durant els anys 2010 a 2015 que hagin prescrit o hagin estat donades de baixa) són només les persones que tenen o han tingut la condició de càrrec públic (càrrecs electes, càrrecs de confiança i/o eventual, gerents i personal directiu) vinculat directament a l'Ajuntament, organismes autònoms

d'aquest, empreses públiques de l'Ajuntament, Fundacions Públiques Municipals de l'Ajuntament, Consorcis Públics on participa l'Ajuntament o ens similars dependents d'aquest. Però no es demana identificar el subjecte concret.

Tenint en compte l'amplitud dels subjectes inclosos en aquest grup que previsiblement dificultarà la identificació de les persones concretes a les quals es refereix, atès que es tracta d'un Ajuntament amb una organització complexa. Però més enllà d'això s'ha de tenir en compte que en aquests casos concorre un element adicional a efectes de transparència que és oferir informació sobre eventuais conflictes d'interessos de les persones que ocupen llocs de responsabilitat a l'organització municipal. Per això, s'ha de considerar que els termes en què es formula la sol·licitud de la informació, és a dir, sense sol·licitar la identificació concreta dels càrrecs afectats no resulta contrària al dret a la protecció de dades.

VI

Més enllà de la informació relativa als infractors, a la qual acabem de referir-nos, en les quatre sol·licituds es demana el número de funcionari que ha autoritzat la baixa, si és que no existeix el decret corresponent.

D'entrada s'ha de fer notar que la sol·licitud d'aquesta informació no es refereix a tots els expedients, sinó només aquells en els quals no hi hagi un Decret autoritzant la baixa.

Per altra banda, no es demana el nom i cognoms, sinó només el número de funcionari (entenem que es refereix a un codi propi de l'Ajuntament per identificar el seu personal). Tot i que no es refereixi al nom i cognoms, el lliurament d'aquest codi permetria identificar amb certa facilitat la persona a la qual es refereix, per la qual cosa, ens trobem davant d'informació personal.

Ara bé, no es tracta d'informació que en principi requereixi una especial protecció, sinó que es tracta de dades identificatives relacionades amb l'organització i el funcionament de l'Ajuntament, per la qual cosa no sembla que s'hagi de sostreure al coneixement d'un regidor que forma part del consistori municipal. I amb més motiu pot ser així si tenim en compte la matèria de què es tracta (gestió econòmica de l'Ajuntament) i el tràmit concret a que es refereix (baixa d'un dret de la hisenda pública) que en principi ha de tenir un caràcter excepcional.

VII

Finalment, i sens perjudici de tot l'exposat, cal fer recordatori, tal com s'apunta en la tercera de les quatre sol·licituds, 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 delictes de descobriment i revelació de secrets.

D'acord amb les consideracions fetes en aquests fonaments jurídics en relació amb la consulta plantejada en relació amb una sol·licitud d'informació d'un Grup municipal en relació amb sancions imposades per l'Ajuntament que hagin prescrit o que hagin estat donades de baixa per una altra causa, es fan les següents,

Conclusions

El dret a la protecció de dades de caràcter personal no impedeix facilitar una llistat amb informació en els termes exposats a la consulta sobre denúncies o sancions de la zona blava municipal o imposades arran denúncies de la Guàrdia Urbana a persones jurídiques durant els anys 2010 a 2015 que hagin prescrit o hagin estat donades de baixa.

En el cas que les sancions siguin a persones físiques, facilitar la informació sense incloure la seva identificació seria respectuós amb el dret a la protecció de dades de caràcter personal, sempre que les persones afectades no es puguin identificar directament ni indirecta sense esforços desproporcionats.

Tampoc seria contrari al dret a la protecció de dades facilitar un llistat d'aquestes sancions imposades respecte persones que hagin ostentat o ostentin la condició de càrrec públic vinculat directament a l'Ajuntament o fundacions públiques o altres ens dependents de l'Ajuntament o consorcis en què participa, sense identificar-les directament.

Barcelona, 22 de juliol de 2016