

**Dictamen en relació amb la consulta formulada per un Ajuntament per determinar si l'accés per part d'un regidor de l'Ajuntament a la informació relativa a noms i cognoms de les persones que reben prestacions socials és correcte des de la perspectiva de la protecció de dades**

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 l'accés per part d'un regidor de l'Ajuntament a la informació relativa a noms i cognoms de les persones que reben prestacions socials està legitimat des de la perspectiva de la legislació sobre protecció de dades.

En concret, exposa que un regidor, que no forma part de l'equip de govern, va sol·licitar l'accés a les ajudes atorgades pels serveis socials a les famílies del municipi des de gener de 2015 fins la data en que ho sol·licitava. En data 15 de juliol de 2015 es va dictar un decret d'alcaldia autoritzant l'accés del regidor a un document en el que constava el número d'expedient, el tipus d'ajuda, l'import i el mes en que s'havia efectuat l'ajuda per part dels serveis socials. En data 20 de novembre de 2015, el mateix regidor va sol·licitar un informe tècnic i jurídic demanant els motius de la denegació de l'accés als noms dels titulars d'aquestes prestacions. S'adjunta còpia de les peticions del regidor i del decret d'alcaldia (annexos 1, 2, i 3).

L'Ajuntament va rebre en data 12 de gener de 2016 informe del Consell Comarcal en resposta a la petició efectuada pel mateix Ajuntament en data 30 de novembre de 2015 en la qual el Consell Comarcal es pronunciava sobre aquesta petició d'accés del regidor (annexos 4 a 6).

En data 19 de gener de 2016 es dicta decret d'alcaldia denegant la petició d'accés efectuada pel regidor en no acreditar la finalitat amb la que pretén l'accés als noms i cognoms dels titulars de les prestacions, especialment en aquest cas, en que es podria tractar de dades sensibles. (annex 7). En el mateix decret es demana al regidor que exposi la finalitat amb la que vol accedir a dita informació, per tal que l'Ajuntament pugui valorar *“si amb l'entrega de dades estadístiques, imports i/o conceptes és suficient i, per tant, l'accés a noms i cognoms dels usuaris de serveis socials resultaria innecessària atès que els regidors ja disposen d'algunes de les dades dels expedients (import concedit, concepte...), sense identificar els usuaris.”*

Analitzada la consulta, que s'acompanya de la documentació assenyalada, i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto el dictamen següent:

I

(...)

II

Abans d'entrar a analitzar el fons de la reclamació convé determinar el règim jurídic aplicable a la sol·licitud.

La disposició addicional primera, apartat segon, 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."*

En el cas que ens ocupa, la persona reclamant és una persona que té la condició de regidor a l'oposició a l'Ajuntament. Per tant, es considera que són d'aplicació les disposicions que estableix la legislació de règim local, fonamentalment, la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBRL) i el Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMRLC), pel que fa a l'accés dels regidors a la informació municipal.

Això sens perjudici que a la persona reclamant 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 GAIP- que a la resta de ciutadans que no tinguin aquesta condició de regidor, atesa l'aplicació supletòria de la Llei 19/2014 (D.A.1a. apartat 2).

En aquest sentit, es pot avançar que, pel que fa a la incidència del dret a la protecció de dades en el fons de la reclamació, atesos els termes en què els articles 23 i 24 de la Llei 19/2014 regulen el límit derivat del dret a la protecció de dades de caràcter personal, en el cas concret que s'analitza les conclusions d'aquest dictamen no diferirien substancialment si s'apliqués la normativa de transparència.

L'article 23 de la Llei 19/2014 estableix el següent:

*"Les sol·licituds d'accés a la informació pública han d'ésser denegades si la informació que es vol obtenir conté dades personals especialment protegides, com ara les relatives a la ideologia, l'afiliació sindical, la religió, les creences, l'origen racial, la salut i la vida sexual, i també les relatives a la comissió d'infraaccions penals o administratives que no comportin l'amonestació pública a l'infractor, llevat que l'afectat hi consenti expressament per mitjà d'un escrit que ha d'acompanyar la sol·licitud."*

I l'article 24 d'aquesta mateixa llei estableix:

*"1. S'ha de donar accés a la informació pública si es tracta d'informació directament relacionada amb l'organització, el funcionament o l'activitat pública de l'Administració que contingui dades personals merament identificatives llevat que, excepcionalment, en el cas concret hagi de prevaler la protecció de dades personals o altres drets constitucionalment protegits.*

*2. Si es tracta d'altra informació que conté dades personals no incloses a l'article 23, es pot donar accés a la informació, amb la prèvia ponderació raonada de l'interès públic en la divulgació i els drets de les persones afectades. Per a dur a terme aquesta ponderació s'ha de tenir en compte, entre altres, les circumstàncies següents:*

*a) El temps transcorregut.*

- b) *La finalitat de l'accés, especialment si té una finalitat històrica, estadística o científica, i les garanties que s'ofereixin.*
- c) *El fet que es tracti de dades relatives a menors d'edat.*
- d) *El fet que pugui afectar la seguretat de les persones.*
- (...)"

### III

En relació amb el motiu objecte de consulta, i tal com s'exposava en l'apartat anterior, cal fer referència a la legislació de règim local, que reconeix un dret d'accés als regidors municipals a la informació de què disposi llur corporació local i que pugui resultar necessària per a l'exercici de les funcions que els corresponen. El reconeixement d'aquest dret s'atribueix a tots els membres de l'Ajuntament, per tant, independentment del fet que es trobin en l'equip de govern o bé en l'oposició.

Així, l'article 77 de la LRBRL estableix que *"todos los miembros de las Corporaciones locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente o de la Comisión de Gobierno cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función. La solicitud de ejercicio del derecho recogido en el párrafo anterior habrá de ser resuelta motivadamente en los cinco días naturales siguientes a aquél en que se hubiese presentado."*

En el mateix sentit es pronuncia el TRLMRLC en disposar, en el seu article 164.1, que *"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 la seva funció."*

Ara bé, això no vol dir que aquest dret sigui un dret absolut. Si entra en conflicte amb altres drets caldrà fer una ponderació dels diferents drets en joc, per tal de decidir quin ha de prevaldre i en quina mesura.

Així ho reconeix la pròpia legislació de règim local quan en l'article 164 del TRLMRLC, en regular les condicions de l'exercici del dret d'accés a informació municipal pels membres de les corporacions, estableix, com a possible fonament per denegar motivadament la sol·licitud d'informació, que *"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"* (apartat 3, lletra a)).

En aquest cas, el regidor demana l'accés al nom i cognoms de les persones beneficiàries dels ajuts socials, i per tant, l'exercici d'aquest dret d'accés comportaria una limitació del dret fonamental a la protecció de dades de caràcter personal (article 18.4 CE), motiu pel qual caldrà veure si es tracta d'una limitació proporcionada, atès que, segons reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, la limitació de drets fonamentals només es pot produir de manera proporcionada (SSTC 11/1981, 57/1994, 66/1995, 11/2006, 206/2007, entre d'altres).

Per això, caldrà examinar les circumstàncies del cas concret, la finalitat pretesa, els termes i la concreció amb què s'ha formulat la sol·licitud, les possibles persones afectades i la naturalesa

de la informació personal sol·licitada, especialment, si hi ha informació que sigui innecessària per assolir la dita finalitat o que requereixi una especial protecció.

Així mateix, caldrà tenir en compte si les persones afectades han consentit o no l'accés a la informació o si hi ha algun element que, en funció de la situació personal de cadascuna d'elles, al seu parer, hauria de comportar una limitació de l'accés.

#### IV

L'Ajuntament exposa que per mitjà del decret d'alcaldia de 19 de gener de 2016, es demana al regidor que exposi amb quina finalitat pretén l'accés a les dades en qüestió.

El dret dels regidors a obtenir tots els antecedents, les dades o les informacions que són en poder dels serveis de la corporació local i necessàries per a l'exercici de les seves funcions, de conformitat amb jurisprudència reiterada sobre aquesta qüestió (SSTS 27 de setembre de 2002, 15 de juny de 2009, entre d'altres), forma part del dret fonamental a la participació política consagrat a l'article 23.1 de la Constitució Espanyola, segons el qual *“els ciutadans tenen dret a participar en els assumptes públics, directament o per mitjà de representants, lliurement escollits en eleccions periòdiques per sufragi universal”*.

Per tant, cal tenir en compte que la petició d'accés del regidor a la informació municipal sol·licitada té el seu fonament en l'esmentat dret fonamental de l'article 23.1 CE, el qual *“para los asuntos públicos municipales se desarrolla, en uno de sus aspectos, en el artículo 77 de la LRBRL (...)”* (STS 15 de setembre de 1987).

De la mateixa manera, cal assenyalar que la legislació de règim local no exigeix als regidors que, per accedir a la informació municipal, hagin d'explicitar o fonamentar la finalitat de la seva petició, atès que la raó de la seva sol·licitud s'ha d'entendre implícita en l'exercici de les funcions que els corresponen com a regidors, en els termes previstos en la dita legislació de règim local.

En aquest sentit s'ha pronunciat el Tribunal Suprem en, entre d'altres, la Sentència de 5 de novembre de 1999 (FJ 2):

*“El único motivo de casación, que se funda en el número 4º del artículo 95.1 de la Ley de la Jurisdicción de 1956, alega infracción del artículo 23 de la Constitución y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que se cita. El motivo se divide en dos apartados: en el primero se entiende que la resolución del Alcalde (...) incurre en el vicio de radical falta de motivación; en el segundo se expone que la sentencia de instancia añade un «plus» de requisitos formales a las disposiciones legales que configuran el derecho de acceso a la información, al exigir una explicación por parte de los Concejales solicitantes de la razón de la necesidad de los datos pedidos en orden al desarrollo de sus funciones.*

*Como expresa la sentencia de esta Sala de 26 de junio de 1998, antes mencionada, el motivo debe ser estimado, porque, aplicando la doctrina ya contenida en la sentencia*

*de 7 de mayo de 1996 –resolutoria de un litigio análogo- la petición de unos documentos concretos y determinados, referentes en el caso que se examina en el presente recurso de casación a unos pagos efectuados por el Ayuntamiento del que los recurrentes forman parte como Concejales, ha de reputarse «precisa para el desarrollo de su función» (artículos 77 de la Ley 7/1985 y 14.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales) y la negativa, sin otro fundamento que el unilateral criterio del Alcalde de considerar innecesaria la documentación solicitada para el desarrollo de la función de los Concejales solicitantes, vulnera el derecho fundamental invocado, establecido en el artículo 23 de la Constitución, que incluye el derecho a obtener la información necesaria para el ejercicio de las funciones públicas atribuidas a los Concejales, como representantes democráticamente elegidos de los vecinos del Municipio, por cuanto no puede calificarse de uso desmedido o abuso del derecho que les asiste la petición formulada, cuya relación con las funciones fiscalizadoras y de control de la actividad municipal [artículo 22.2 a) de la Ley 7/1985] resulta manifiesta y, por tanto, propia del ejercicio de las funciones que les compete.”*

En un cas com l'examinat, l'accés a dades personals incloses en informació municipal per part d'un regidor que no té atribuïdes responsabilitats de govern hauria de trobar la seva justificació, des del punt de vista de la protecció de dades, en l'exercici de les funcions que té atribuïdes com a membre d'òrgans col·legiats de la pròpia corporació local i, de manera especial, en les funcions de control, com ara la formulació de preguntes, interpel·lacions, mocions o, fins i tot, la moció de censura, que li atribueix la legislació de règim local.

Cal tenir en compte que els regidors participen d'una actuació pública que es manifesta en una àmplia gamma d'assumptes concrets municipals, entre els quals destaca el dret a la fiscalització de les actuacions municipals i al control, anàlisi, estudi i coneixement dels antecedents necessaris, que tinguin els serveis municipals, per a la seva tasca de control i per a documentar-se als efectes d'adoptar decisions en el futur (entre d'altres, STS de 29 de març de 2006).

No es tracta de recopilar informació per a la seva posterior difusió, per mera curiositat o per a qualsevol altra finalitat espúria, sinó per a un coneixement just o inequívoc pel membre de la corporació local sol·licitant de la informació de les dades precises per al desenvolupament de la seva tasca de fiscalització i control de l'activitat municipal.

En aquest sentit, la informació relativa a les ajudes atorgades pels serveis socials a les famílies d'aquell municipi des de gener de 2015 fins la data en que ho sol·licita el regidor, pot entendre's precisa per al desenvolupament de la seva funció, en aquest cas, fiscalitzadora i de control de la activitat municipal en matèria de d'utilització dels recursos públics, pròpia de l'exercici de les funcions que són de la seva competència, com ara el control de les polítiques socials municipals o, entre d'altres, l'aprovació del pressupost municipal i el control de la seva execució.

Per tant, la petició d'informació personal examinada s'ha d'entendre emmarcada en l'exercici d'aquestes funcions per part de la persona reclamant.

A part de les consideracions que s'acaben de fer, en termes generals, sobre el dret dels regidors a accedir a la informació en poder dels serveis municipals que sigui necessària per a l'exercici de les seves funcions, cal tenir en compte que ens trobem davant d'una matèria, la de subvencions, en la que regeix el principi de publicitat, tal com s'estableix en la Llei 38/2003, de 17 de novembre, General de Subvencions (LGS). Ara bé, atesa la matèria sobre la qual versen les subvencions a que es refereix la sol·licitud, concretament, subvencions socials, cal tenir en compte que existeixen algunes limitacions.

D'entrada cal tenir en compte que les pensions assistencials i prestacions contributives a que fan referència les lletres b) i c) de l'article 2.4 de l'LGS, queden excloses de l'àmbit d'aplicació d'aquella llei, i per tant també del règim específic que preveu. Més enllà d'això, l'article 20.8.b) LGS preveu que *“No serán publicadas las subvenciones concedidas cuando la publicación de los datos del beneficiario en razón del objeto de la subvención pueda ser contraria al respeto y salvaguarda del honor, a la intimidad personal o familiar de las personas físicas en virtud de lo establecido en la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, y haya sido previsto en su normativa reguladora. El tratamiento de los datos de carácter personal sólo podrá efectuarse si es necesario para la satisfacción del interés legítimo perseguido por el responsable del tratamiento o por el tercero o terceros a los que se comuniquen los datos, siempre que no prevalezca el interés o los derechos y libertades fundamentales del interesado que requieran protección con arreglo al artículo 1.1 de la Directiva 95/46/CE.”*

Així mateix, la Llei de Transparència també estableix en el seu article 15 una regulació detallada sobre la publicitat de les subvencions i ajuts:

*“Article 15.- Transparència en l'activitat subvencional*

*La informació relativa a les subvencions i els ajuts públics que els subjectes obligats han de fer pública en aplicació del principi de transparència ha d'incloure:  
(...)*

*c) Les subvencions i els ajuts públics atorgats amb la indicació de l'import, l'objecte i els beneficiaris. Aquesta informació ha d'incloure les subvencions i els ajuts, ha d'estar actualitzada i ha de fer referència als darrers cinc anys. (...) En el cas de subvencions i ajuts públics atorgats per motius de vulnerabilitat social, s'ha de preservar la identitat dels beneficiaris.  
(...)*

En principi no sembla que el lliurament d'informació sobre les persones que hagin rebut subvencions dels serveis socials si no es concreta el motiu de la subvenció o no hi ha altres circumstàncies que permetin inferir-lo, sigui contrari al dret a la protecció de dades atès el dret dels regidors a accedir a la informació. Ara bé, la resposta hauria de ser diferent si en la informació lliurada inclou el motiu concret de la subvenció o permet inferir-lo ( p. ex. perquè l'ajuntament només ha establert subvencions socials amb una determinada o determinades finalitats molt concretes).

Pel que es desprèn de la consulta, sembla que l'accés sol·licitat inclou també el tipus d'ajut de què es tracti. Essent així, el dret a la protecció de dades personal podria justificar una limitació de l'accés.

En la consulta efectuada no es concreta si les subvencions socials sobre les quals es demana informació fan referència a casos de vulnerabilitat social ni, per tant, si hi consten dades especialment protegides en els termes de l'article 7 de l'LOPD (ideologia, afiliació sindical, religió, creences, origen racial, salut o vida sexual) o dades incloses dins d'aquesta categoria amb un règim específic (les relatives a infraccions administratives o penals), o bé dades mereixedores d'una especial reserva o confidencialitat en atenció a la concurrència de determinades circumstàncies qualificades (per exemple, dades de menors, dades relacionades amb la violència de gènere, dades que afectin la seguretat de les persones, etc. o que permeten obtenir-ne un perfil). No obstant això sembla probable que hi pugui constar com a mínim alguna d'aquesta informació.

Aquestes circumstàncies podrien actuar no només com un límit a la seva publicació, sinó també al dret d'accés dels regidors a la informació pública, especialment a la vista que no es concreta a la sol·licitud d'accés la rellevància que pugui tenir la identificació de les persones concretes beneficiàries de les subvencions.

L'Ajuntament exposa que la informació relativa a les prestacions socials atorgades per l'Ajuntament en el període requerit ja li ha estat facilitada al regidor, sense identificar les persones concretes que han rebut aquestes ajudes, per entendre que no és informació necessària per dur a terme les funcions que el correspon com a regidor. A falta de majors concrecions sobre la rellevància de conèixer la identitat de les persones beneficiàries, aquesta solució s'adequaria a la normativa de protecció de dades.

Una altra possibilitat podria ser introduir un sistema de codificació que, preservant la no identificabilitat de les persones afectades, permetés analitzar tots els ajuts rebuts per una mateixa persona en un o successius exercicis.

Tot això sens perjudici de la conveniència que en el moment de lliurar la informació personal sol·licitada sigui convenient recordar a la persona reclamant el deure de confidencialitat respecte aquesta informació que li imposa no només l'LOPD (article 10), sinó també, per al cas que la informació que es lliuri no contingui informació personal, la legislació de règim local (article 164.6 TRLMRLC), de manera que no pot ser utilitzada per a una finalitat diferent a la que justifica l'accés.

D'acord amb les consideracions fetes en aquests fonaments jurídics en relació amb la consulta plantejada per un Ajuntament en relació amb si l'accés per part d'un regidor de l'Ajuntament a la informació relativa a noms i cognoms de les persones que reben prestacions socials està legitimat des de la perspectiva de la legislació sobre protecció de dades, es fan les següents,

## **Conclusions**

L'accés a la informació sobre les subvencions atorgades pels serveis socials, sense identificar el motiu de la subvenció i sense que es pugui inferir, pot quedar emparat pel dret dels regidors a consultar la documentació de què disposa l'Ajuntament per a l'exercici de les seves funcions, independentment de la seva condició de membres del govern o de l'oposició.

Malgrat això, atès que no es pot descartar que la informació sol·licitada contingui dades sobre informació especialment protegida (p. ex. origen racial, salut o vida sexual) o dades mereixedores d'una especial reserva o confidencialitat en atenció a la concurrència de determinades circumstàncies qualificades (per exemple, dades de menors atesos pels serveis socials, dades relacionades amb la violència de gènere, dades que afectin la seguretat de les persones, etc. o que permeten obtenir-ne un perfil) i atesos els termes en què es formula la sol·licitud, el dret a la protecció de dades pot justificar una limitació del dret d'accés. A aquests efectes es podria lliurar la informació anonimitzada o mitjançant un sistema de codificació que no permeti identificar les persones afectades.

Barcelona, 14 de març de 2016