

Dictamen en relació amb la consulta plantejada per un Ajuntament sobre l'accés dels regidors i regidores de l'oposició al Registre d'entrada de documents.

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit de l'Alcaldessa de l'Ajuntament de (...) en què se sol·licita el parer de l'Autoritat respecte a l'accés dels regidors i regidores de l'oposició al Registre d'entrada de documents. Concretament, l'Ajuntament planteja *"la possibilitat de donar accés als regidors i regidores de l'oposició a totes les dades del registre d'entrada mitjançant accés al sistema informàtic de manera lliure, directe, permanent i continuada en el temps sense cap tipus de limitació"*.

Analitzada la petició, que no s'acompanya de cap altra documentació, i la normativa vigent aplicable, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica, emeto el dictamen següent:

I

(...)

II

La Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre de protecció de dades de caràcter personal (LOPD) és d'aplicació *"a les dades de caràcter personal registrades en suport físic, que les faci susceptibles de tractament, i a qualsevol modalitat d'ús posterior d'aquestes dades pels sectors públic i privat"* (article 2.1), entenent per dada de caràcter personal *"qualsevol informació referent a persones físiques identificades o identificables"* (article 3.a).

L'article 5.1.f) del Reglament de desenvolupament de l'LOPD (RLOPD), aprovat pel Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre, afegeix que és dada de caràcter personal *"qualsevol informació numèrica, alfabètica, gràfica, fotogràfica, acústica o de qualsevol altre tipus que concerneix persones físiques identificades o identificables"*.

En aquest sentit, l'RLOPD concreta que és identificable *"qualsevol persona la identitat de la qual es pugui determinar, directament o indirectament, mitjançant qualsevol informació referida a la seva identitat física, fisiològica, psíquica, econòmica, cultural o social. Una persona física no es considera identificable si aquesta identificació requereix terminis o activitats desproporcionats"* (article 5.1.o)).

Cal tenir en compte també que l'LOPD defineix el tractament de dades com *"les operacions i els procediments tècnics de caràcter automatitzat o no, que permetin recollir, gravar, conservar, elaborar, modificar, bloquejar i cancel·lar, així com les cessions de dades que derivin de comunicacions, consultes, interconnexions i transferències"* (article 3.d)).

Per tant, cap dubte pot oferir que la informació que consta tant en el Registre d'entrada de documents de l'Ajuntament com en els documents annexes pot contenir informació de caràcter personal vinculada al fet d'haver presentat escrits, o bé vinculada a l'objecte d'aquests escrits. Aquestes dades, en la mesura que es refereixin a persones

físiques identificables, tenen consideració de dades de caràcter personal i, per tant, es troben protegides per la normativa de protecció de dades de caràcter personal.

En conseqüència, qualsevol tractament d'aquestes dades, incloent la recollida o el tractament inicial per part de l'Ajuntament o qualsevol utilització o tractament posterior que es faci de les dades esmentades -per exemple, l'accés del regidor a aquesta informació o la utilització posterior d'aquesta informació-, resta sotmès als principis i les garanties que es contenen en la normativa de protecció de dades.

III

Cal posar de manifest que aquesta Autoritat ha tingut ocasió d'analitzar en consultes anteriors el dret d'accés dels regidors a la informació de què disposa llur corporació i que resulta necessària per a l'exercici de les funcions que els corresponen (entre d'altres, en els dictàmens CNS 80/2016, CNS 50/2015, CNS 24/2015, CNS 5/2014, CNS 23/2013, CNS 13/2013, CNS 55/2012 o CNS 38/2010, disponibles al web <http://apdcat.gencat.cat>).

Entre d'altres supòsits, cal assenyalar que en els citats dictàmens CNS 38/2010, CNS 13/2013, CNS 24/2015 i CNS 80/2016, s'ha examinat específicament l'accés dels regidors a la informació que consta en el Registre d'entrada de documents de les corporacions municipals, les consideracions jurídiques dels quals resulten de plena aplicació al cas que ara s'examina.

Tal com es desprèn d'aquests dictàmens, convé assenyalar que el reconeixement del dret d'accés a la informació municipal és per a tots els regidors, per tant, independentment del fet que es trobin en l'equip de govern o bé en l'oposició.

Així, l'article 77.1 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (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 Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMRLC), aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, 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 llur funció."*

Així mateix, convé assenyalar que l'exercici d'aquest dret d'accés a informació municipal es troba en qualsevol cas sotmès a determinades condicions previstes en el TRLMRLC.

En concret, l'esmentat article 164 del TRLMRLC explicita que:

"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."*

En termes similars es pronuncia el Reglament Orgànic Municipal de l'Ajuntament (ROM) en els article següents:

Article 44. Informació d'accés directe

*Els membres de la Corporació tindran **accés directe** als expedients administratius i documentació municipal, no requerint autorització prèvia , en els casos següents:*

- 1. Quan exerceixin funcions delegades i la informació es refereixi a assumptes propis de la seva responsabilitat.*
 - 2. Quan es tracti d'assumptes inclosos en l'ordre del dia de les sessions dels òrgans col·legiats, dels quals formin part, sempre que aquestes hagin estat convocades.*
 - 3. Quan es tracti de la consulta dels llibres oficials de resolucions de l'Alcalde o dels òrgans unipersonals de govern dels Organismes Autònoms municipals; de llibres d'actes del Ple, de la Comissió de Govern, dels òrgans col·legiats dels Organismes Autònoms municipals i de les Juntes Generals i dels Consells d'Administració de les societats mercantils de capital o control municipal.*
 - 4. Quan es tracti de la consulta de Butlletins o Diaris Oficials de legislació, bibliografia, ordenances i reglaments municipals que es trobin en vigor, així com d'Estatuts reguladors dels Organismes Autònoms municipals, de societats mercantils de titularitat o control municipal, d'organitzacions supramunicipals de caràcter públic de les quals l'Ajuntament formi part i de qualsevol altre tipus d'associacions, fundacions o organismes, públics o privats, en el govern dels quals intervingui l'Ajuntament de (...).*
 - 5. Quan es tracti de documents o arxius de lliure accés públic.*
- En tots aquests supòsits, el personal al servei de la Corporació encarregat de la seva custòdia, haurà de facilitar la seva consulta al membre de la Corporació que ho sol·liciti.*

Aquest dret de lliure accés porta inherent el dret a l'obtenció de fotocòpies relatives a la documentació consultada, però en aquest cas serà necessària la prèvia sol·licitud, efectuada per escrit, a través del Registre General de la Corporació, en els termes previstos per l'article d'aquest Reglament.

Article 45. Informació l'accés de la qual està sotmesa a autorització

En els restants supòsits, els membres de la Corporació que desitgin accedir a la informació hauran de sol·licitar-la mitjançant escrit, a través del Registre General, en el qual es faci constar la informació que es demana i es motivi expressament la seva necessitat per a l'exercici de les seves funcions.

La sol·licitud es podrà dirigir a l'Alcalde o Alcaldessa, als Presidents o Presidentes de les diferents Comissions Informatives o al Regidor o Regidora delegats.

Quan es tracti de documentació que obri en poder dels Organismes Autònoms municipals, la sol·licitud s'haurà de dirigir als seus Presidents o Presidentes, i quan obri en poder de les Empreses Municipals, a l'Alcaldia.

La sol·licitud haurà de ser resolta en el termini màxim dels 5 dies naturals següents a aquell en què s'hagués presentat, o de 4 dies hàbils si aquest últim termini resulta més beneficiós, entenent-se acceptada per silenci administratiu si no es dicta resolució o decisió expressa dintre de l'esmentat termini i es notifica al peticionari dins dels 10 dies hàbils següents.

*La **denegació** de la informació únicament es pot fonamentar en les causes 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 la pròpia imatge.***

b) Quan es tracti de matèries afectades per la legislació general sobre secrets oficials, estadístics o informàtics.

c) Quan es tracti de matèries afectades per secret sumarial.

Contra les resolucions denegatòries que s'adoptin, els sol·licitants podran interposar els recursos procedents.

Per tant, atès que la informació que consta en el Registre d'entrada de l'Ajuntament no figura entre cap dels supòsits previstos com d'accés directe pels regidors (article 44 ROM), caldrà, d'entrada, que el regidor formuli una sol·licitud en la qual faci constar la informació a la què vol accedir motivant “*expressament la seva necessitat per a l'exercici de les seves funcions*” (article 45 ROM).

A més, cal tenir en compte les possibles limitacions al dret d'accés a determinades dades personals que puguin concórrer per aplicació dels principis i garanties de l'LOPD, en particular, del principi de qualitat (article 4).

D'acord amb aquest principi de qualitat (article 4.1 LOPD), “*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.*”

Aquest principi de qualitat implica, per una banda, que l'accés a la informació municipal que inclogui determinades dades de caràcter personal –en aquest cas, aquella que es desprèn de les anotacions efectuades en el Registre d'entrada-, sense consentiment dels afectats, ha de vincular-se necessàriament a l'exercici de les funcions que corresponguin en cada cas al regidor de què es tracti, en els termes previstos en la legislació de règim local, citada.

El tractament de dades personals que pot fer un regidor que no té atribuïdes responsabilitats de govern, com en el present cas, troba la seva justificació, des de la perspectiva de la protecció de dades, en l'exercici de les funcions que té atribuïdes com a membre d'òrgans col·legiats de la pròpia entitat local i, en concret, en les funcions de control, com ara la formulació de preguntes, interpellacions, mocions o fins i tot la moció de censura, que els atribueix la normativa de règim local.

Qualsevol altre tractament que pogués realitzar-se a partir del coneixement de dades personals dels interessats, i que no es justificués en l'exercici de les seves funcions, implicaria, d'entrada, un canvi de finalitat que requeriria el consentiment de la persona interessada o bé una nova habilitació legal.

D'altra banda, l'aplicació d'aquest principi de qualitat implica un exercici de ponderació per tal d'avaluar les implicacions que pot tenir, en cada cas, l'exercici del dret d'accés a

informació dels regidors per als drets de les persones afectades, com ara, el dret a la protecció de les dades personals (article 18.4 CE).

Les circumstàncies del cas concret, les dades personals tractades (per exemple, dades especialment protegides (article 7 LOPD)), els termes i el grau de concreció amb què es formuli la petició, entre d'altres, són elements que l'Ajuntament ha de tenir en compte a l'hora de dur a terme aquesta ponderació.

En aquest sentit, l'Autoritat ha vingut mantenint, i manté, que no s'ha de descartar en alguns casos la possibilitat de donar la informació de forma anonimitzada, és a dir, sense fer referència a dades de caràcter personal, si aquesta possibilitat no desvirtua la legítima finalitat que preveu la LRBRL i la resta de normativa de règim local esmentada.

Aquesta possibilitat, que no s'exigeix amb caràcter general i que caldrà valorar en cada cas, podria ser pertinent en aquells casos en què es pugui donar resposta satisfactòria a la petició dels sol·licitants sense incloure dades concretes que puguin identificar o fer identificables les persones físiques, seguint els termes de l'article 3.f) de la LOPD.

IV

Ateses aquestes consideracions, l'Ajuntament, abans de facilitar al regidor l'accés a tota la informació que s'anota en el Registre d'entrada de documents, ha de realitzar necessàriament una ponderació dels drets i interessos en conflicte.

Cal fer avinent que de la legislació de règim local i de la jurisprudència del Tribunal Suprem es desprèn que no cab exigir als regidors que, per accedir a la informació municipal, aquests hagin d'explicar o fonamentar la finalitat de la seva petició, ja que la raó de la seva sol·licitud s'ha d'entendre implícita en l'exercici de les seves funcions com a regidors, als quals els correspon el control i fiscalització dels òrgans de govern de la corporació, tal i com s'explicita en l'article 22.2.a) de la LRBRL.

Ara bé, interpretant les previsions de la legislació de règim local i la jurisprudència del Tribunal Suprem, en connexió amb l'LOPD i amb la necessitat de circumscriure la comunicació de dades al marc d'una finalitat legítima, podria ser convenient que els regidors, en fer la sol·licitud d'accés a la informació que contingui dades de caràcter personal, concretin en relació amb quina finalitat sol·liciten aquest accés i en quins termes, per tal de facilitar la ponderació que l'Ajuntament, com a responsable (article 3.d) LOPD), ha de realitzar per valorar la pertinença de l'accés a determinades dades personals, en base a l'esmentat principi de qualitat.

Així, convé tenir present, per exemple, que si la sol·licitud d'accés es relaciona amb el control dels regidors respecte de l'actuació municipal en un determinat àmbit, la informació relacionada amb qualsevol altre àmbit d'actuació municipal no hauria de quedar afectada, en principi, per la sol·licitud d'accés.

Així mateix, podria ser determinant conèixer si es pretén tenir accés a tot el Registre o només un accés parcial, per exemple, en relació amb determinades persones que presenten documentació al Registre o en relació amb determinades àrees de l'Ajuntament, o bé si es vol conèixer la tramesa de documentació a d'altres Administracions públiques o entitats, o bé si se sol·licita accés en relació amb un període de temps més o menys ampli, etc.

En atenció a aquests elements, entre d'altres possibles, una sol·licitud d'accés, per exemple, a informació del Registre d'entrada i durant un període concret de temps, o a entrades relacionades amb un àmbit de gestió concret de l'Ajuntament, amb la finalitat de controlar dit àmbit de gestió, permetria inferir que l'accés al Registre d'altres períodes o a entrades relacionades amb altres àmbits de gestió municipal no seria necessari per a la finalitat perseguida, i per tant no hauria de produir-se, ja que podria resultar un accés no pertinent o excessiu.

V

D'acord amb l'article 16.3 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (Llei 39/2015), *"el registre electrònic de cada Administració o organisme ha de garantir la constància, en cada assentament que es practiqui, d'un número, epígraf expressiu de la seva naturalesa, data i hora de presentació, identificació de l'interessat, òrgan administratiu remitent, si escau, i persona o òrgan administratiu al qual s'envia, i, si s'escau, referència al contingut del document que es registra"* (...).

En el mateix sentit, el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals, aprovat pel Reial decret 2568/1986, de 28 de novembre, aplicable a l'Ajuntament en defecte d'un reglament orgànic propi que ho reguli, en el seu article 153 disposa que:

"1. Los asientos del Registro contendrán referencia exacta de cada uno de los documentos que se remitan desde las oficinas locales o que en ellas se reciban y, al efecto de los de entrada, deberán constar los siguientes extremos:

- a) Número de orden correlativo.*
 - b) Fecha del documento, con expresión del día, mes y año.*
 - c) Fecha de ingreso del documento en las oficinas del Registro.*
 - d) Procedencia del documento, con indicación de la autoridad, Corporación o persona que lo suscribe.*
 - e) Extracto, reseña o breve referencia del asunto comprendido en el cuerpo del escrito registrado.*
 - f) Negociado, Sección o dependencia a que corresponde su conocimiento.*
 - g) Resolución del asunto, fecha y autoridad que la haya dictado, y*
 - h) Observaciones para cualquier anotación que en caso determinado pudiera convenir.*
- (...)"*.

Així doncs, la informació que pot constar en el Registre d'entrada de documents pot ser de molt diferent naturalesa. Pel que fa a la informació personal, si bé, a priori, no sembla que hagin de constar dades que requereixen un especial nivell de protecció en els termes de l'article 7 de l'LOPD i, per tant, no semblaria necessari que s'hagin d'aplicar limitacions a l'accés a aquesta informació per part del regidor, cal tenir en compte que aquesta possibilitat tampoc es pot descartar d'entrada, atès que es desconeix la manera concreta com l'Ajuntament introdueix la informació en el seu Registre.

A efectes de poder realitzar la ponderació esmentada, seria important que l'Ajuntament tingués en compte quin tractament fa de la informació personal que consta al Registre d'entrada des del moment en què la dita informació s'introdueix.

En aquest sentit, caldria fer una anàlisi prèvia en relació, entre d'altres, al major o menor grau de concreció amb què s'introdueix la informació al Registre, per exemple, en relació amb la utilització de tipologies més o menys genèriques o descriptives sobre l'assumpte o motiu pel qual es presenta un escrit al Registre, per tal de facilitar la ponderació posterior en cas de sol·licituds d'accés a informació per part dels regidors.

Això és especialment rellevant quan els escrits que entren al Registre poden comportar el tractament d'informació sensible, als efectes de l'article 7 de l'LOPD, com ara supòsits relacionats amb infraccions penals o administratives, denúncies en relació amb maltractaments, qüestions relacionades amb menors d'edat en situació de violència o desemparament, qüestions relacionades amb la salut de les persones, etc.

En aquest context, s'ha de fer avinent que l'Ajuntament planteja la possibilitat que l'accés dels regidors es dugui a terme *"mitjançant accés al sistema informàtic de manera lliure, directe, permanent i continuada en el temps sense cap tipus de limitació"*. Facilitar l'accés en aquests termes impediria que l'Ajuntament dugués a terme la ponderació dels drets i interessos en conflicte i, tenint en compte el volum d'informació sol·licitat i la diversa naturalesa de la informació personal que s'hi podria contenir, entre la qual no es pot descartar que hi hagi dades especialment protegides (article 7 LOPD), cal dir que podria forçar el principi de qualitat de les dades (article 4 LOPD) i suposar un risc per a la correcta protecció de la informació personal de les persones que en resultarien afectades.

És a dir, autoritzar l'accés en els termes que exposa la consulta podria comportar la comunicació o cessió de dades personals excessives o no pertinents per al compliment de les funcions que la legislació de règim local li atribueix.

Per aquest motiu, als efectes de facilitar l'anàlisi, podria ser convenient que el regidor concretés els termes de la seva petició, per exemple, acotant el període de temps respecte el qual sol·licita l'accés, l'àmbit d'actuació municipal que és del seu interès (obres i serveis, ensenyament, recursos humans, etc.) i/o els possibles subjectes afectats, entre d'altres aspectes. Altrament, es podria valorar especialment la possibilitat de facilitar l'accés a la informació del Registre d'entrada prèvia dissociació de les dades personals.

D'aquesta manera es podria facilitar l'exercici del dret d'accés a informació municipal que la legislació de règim local reconeix al regidor i, alhora, respectar el dret fonamental a la protecció de dades personals dels possibles afectats.

Recordar, en aquest punt, que recau sobre l'Ajuntament, com a responsable del fitxer o tractament (article 3.d) LOPD), l'obligació de vetllar perquè el tractament de les dades personals de què disposa s'adeqüi als principis i obligacions que estableix la normativa de protecció de dades personals.

VI

Finalment cal recordar que sempre que l'accés dels regidors a dades personals s'efectuï per raó de les funcions que com a tals tenen encomanades, aquests hauran de regir-se, a banda de pel deure de reserva imposat per la normativa de règim local (article 164.6 TRLMRLC), pel principi de qualitat, en la seva vessant de finalitat (article 4.2), i pel deure de secret (article 10) establerts a l'LOPD.

Així, d'acord amb l'article 164.6 del TRLMRLC, *“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.”*

Així mateix, d'acord amb el principi de qualitat (article 4.2 LOPD), com s'ha vist, qualsevol utilització de la informació personal posterior a l'accés per part dels regidors hauria d'estar igualment fonamentada en una finalitat legítima. En cas contrari, podríem trobar-nos davant d'un tractament no ajustat a l'LOPD, tot i que en origen l'accés a les dades personals es considerés legítim.

A més, aquesta finalitat en què pogués emmarcar-se el tractament posterior de les dades personals per part dels regidors no hauria de ser incompatible amb aquella que en el seu moment hauria justificat l'accés, això és l'exercici de les funcions legalment atribuïdes.

Per la seva part, l'article 10 de l'LOPD disposa que *“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 subsisteixin fins i tot després de finalitzar les seves relacions amb el titular del fitxer o, si s'escau, amb el seu responsable.”*

Per tant, si l'ús posterior de la informació a què el regidor hauria accedit per raó del seu càrrec comportés revelar les dades personals que s'hi contenen a terceres persones, sense consentiment de l'afectat o la corresponent habilitació legal (article 11 LOPD), ens podríem trobar també davant d'una actuació no ajustada a la normativa de protecció de dades, tot i que en origen l'accés es considerés legítim.

D'acord amb aquestes consideracions, es fan les següents,

Conclusions,

La legislació de règim local reconeix un dret d'accés als regidors a informació que pugui resultar necessària per al desenvolupament de les seves funcions (article 164 TRLMRLC), en relació amb el qual caldrà tenir en compte la normativa de protecció de dades personals quan aquesta informació contingui dades de caràcter personal.

El compliment del principi de qualitat de les dades (article 4 LOPD) exigeix fer una ponderació respecte de les dades personals incloses en el conjunt de la informació sol·licitada, especialment si es tracten dades sensibles (article 7 LOPD), per tal que no es comuniquin més dades de les estrictament necessàries per assolir la finalitat legítima que justifica l'accés, això és el desenvolupament de les funcions que corresponen als regidors.

Facilitar als regidors l'accés a totes les anotacions efectuades en el Registre d'entrada de documents de l'Ajuntament en els termes que planteja la consulta podria forçar el principi de qualitat i suposar un risc per a la correcta protecció de les dades personals de les persones afectades.

En qualsevol cas, un cop els regidors accedeixin a informació municipal per raó de les funcions que tenen encomanades, aquests s'han de regir pel deure de reserva.

Barcelona, 9 de març de 2017