

Dictamen en relació amb la consulta plantejada per un Ajuntament sobre l'accés al registre d'entrades i sortides de documents del consistori per part dels regidors

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit emès per l'Alcalde d'un Ajuntament en què se sol·licita el parer de l'Autoritat respecte la manera en què s'hauria de facilitar l'accés al registre d'entrades i sortides de documents de l'Ajuntament per part de qualsevol regidor de la Corporació.

Analitzada la petició, que no s'acompanya de cap altra documentació, i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica, es dictamina el següent

I

(...)

II

Aquest dictamen s'emet d'acord amb el Reglament (UE) 2016/679, del Parlament i del Consell Europeu, de 27 d'abril de 2016, General de Protecció de Dades (en endavant, RGPD), que resultarà plenament aplicable el proper 25 de maig.

L'RGPD és d'aplicació *“al tratamiento total o parcialmente automatizado de datos personales, así como al tratamiento no automatizado de datos personales contenidos o destinados a ser incluidos en un fichero”* (article 2.1), entenent per dada de caràcter personal *“toda información sobre una persona física identificada o identificable (“el interesado”).*

En aquest sentit, l'RGPD concreta que és identificable *“toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona”* (article 4.1)).

Cal tenir en compte també que l'RGPD defineix el tractament de dades com *“cualquiera operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación, modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción”* (article 4.2)).

Així, cap dubte pot oferir que la informació que consta tant en el Registre d'entrada i sortida de documents de l'Ajuntament com en els documents que s'hi anoten 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 qualsevol utilització o tractament posterior que se'n faci -per exemple, l'accés dels

regidors a aquesta informació o la utilització posterior d'aquesta informació-, queda sotmès als principis i les garanties que es contenen en la normativa de protecció de dades.

III

L'RGPD estableix que cal comptar amb una base jurídica que legitimi el tractament, ja sigui el consentiment de la persona afectada o alguna de les altres circumstàncies que preveu el mateix precepte, con ara que, *“el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento”* (article 6.1.e)) i aquest estigui reconegut en una base jurídica d'acord amb les previsions dels apartats 2 i 3 del mateix article.

L'apartat 3 d'aquest precepte disposa: *“la base del tratamiento indicado en el apartado 1, letras c) y e), deberá ser establecida por:*

- a) el Derecho de la Unión, o*
- b) el Derecho de los Estados miembros que se aplique al responsable del tratamiento.*

La finalidad del tratamiento deberá quedar determinada en dicha base jurídica o, en lo relativo al tratamiento a que se refiere el apartado 1, letra e), será necesaria para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento.”

Cal tenir present, tot i que encara està pendent d'aprovació, el Projecte de Llei orgànica de protecció de dades de caràcter personal per tal d'adaptar l'ordenament jurídic espanyol a l'RGPD (text publicat al BOCG, sèrie A, nùm.13-1, de 24.11.2017) en concret, a l'article 8, explicita que: *“2. El tratamiento de datos de carácter personal solo podrá considerarse fundado en el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable, en los términos previstos en el artículo 6.1.e) del Reglamento (UE) 2016/679, cuando se deriva de una competencia atribuida por la ley.”*

Així, la remissió a la base legítima establerta conforme al dret intern dels estats membres requereix, en el nostre cas, d'acord amb l'article 53 de la Constitució Espanyola, que la norma de desenvolupament, per tractar-se d'un dret fonamental, tingui rang de llei.

La Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern estableix, en l'apartat segon de llur disposició addicional primera, 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”*.

Per tant, en el cas que ens ocupa, en què es planteja l'accés dels regidors a tots els documents que consten en el registre d'entrada i sortida de l'Ajuntament, el règim d'accés aplicable, als efectes d'atorgar o denegar aquest accés, és el que resulta de les previsions establertes en 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) i, si escau, en el reglament orgànic municipal, sens perjudici que, en tot allò no previst en aquesta normativa, s'apliqui supletòriament la Llei 19/2014.

Convé assenyalar 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, necessària per a l'exercici de les funcions que els corresponen, i que resulten de plena aplicació al cas que ara s'examina (entre d'altres, en els dictàmens CNS 38/2010, CNS 13/2013, CNS 24/2015, CNS 80/2016, CNS 10/2017 disponibles al web www.apd.cat).

Tal com es desprèn d'aquests dictàmens, i als efectes que interessin en el present dictamen, convé fer avinent que el reconeixement del dret d'accés a la informació municipal és per 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 77.1 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 les 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.”*

Altrament, convé assenyalar que l'exercici d'aquest dret d'accés a informació municipal es troba en qualsevol cas sotmès a determinades condicions previstes en la mateixa legislació de règim local. 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.”*

Així mateix, l'article 6è, del Reglament Orgànic Municipal de l'Ajuntament (ROM) estableix que *“tots els regidors tenen dret, prèvia petició per escrit, a obtenir de l'alcalde o tinent d'alcalde de la corresponent àrea l'accés a tos els antecedents, dades i informacions que, trobant-se en poder dels serveis municipals, resultin necessaris de conèixer per al normal desplegament de la funció de regidor, amb les úniques limitacions que es derivin del desplegament de l'article 106 de la Constitució.”*

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'RGPD (article 5.1.b)) 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 4.7 RGPD), ha de realitzar per valorar la pertinença de l'accés a determinades dades personals, en base a l'esmentat principi de minimització de dades.

IV

Als efectes que ens ocupen, caldria distingir la informació que pot constar en el Registre d'entrada i sortida de l'Ajuntament del contingut dels propis documents anotats en aquest Registre, que poden ser de molt diversa naturalesa. La consulta només es refereix a l'accés al registre d'entrades i sortides de documents de l'Ajuntament per part de qualsevol regidor de la Corporació. Per tant, en aquest dictamen només ens referirem a l'accés al registre d'entrades i sortides de documents de la Corporació per part dels regidors.

D'acord amb l'article 16.1 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, 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 de dades de categories especials, als efectes de l'article 9 de l'RGPD, o supòsits relacionats amb infraccions penals, 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.

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.

En aquest sentit, cal tenir en compte les possibles limitacions al dret d'accés a determinades dades personals que puguin concórrer per aplicació dels principis de l'RGPD, en particular, del principi de minimització de dades (article 5.1 c)), tal com s'exposa a continuació.

V

D'acord amb el citat principi de minimització de dades (article 5.1 c) RGPD), *"los datos personales seran adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados."*

Aquest principi implica, per una banda, que l'accés a la informació municipal, que inclogui determinades dades de caràcter personal, 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.

Així, 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, de manera especial, en les funcions de control, com ara la formulació de preguntes, interpellacions, mocions o fins i tot la moció de censura, que li 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 l'empara per llei.

D'altra banda, l'aplicació del principi de minimització de dades, implica que està justificat, exclusivament, el tractament de les dades imprescindibles per complir la finalitat. Per tant, comporta fer, en cada cas concret, 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).

En aquest cas, l'Ajuntament ha de tenir en compte a l'hora de dur a terme aquesta ponderació, entre d'altres, les circumstàncies del cas concret, les dades personals que es contenen en la documentació sol·licitada, els termes i la concreció amb què es formuli la petició o els possibles subjectes afectats.

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

Això impedeix poder concloure, a priori, que resultaria adequat l'accés generalitzat i indiscriminat dels regidors a la informació que consti al Registre d'entrada i sortida de documents.

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 limitació de la finalitat (article 5.1.b)) i pel principi de integritat i confidencialitat (article 5.1.f)) establerts a l'RGPD.

Així, l'article 164.6 del TRLMRLC disposa: *“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 limitació de la finalitat (article 5.1.b) RGPD), 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'RGPD, 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, d'acord amb el principi de integritat i confidencialitat (article 5.1.f)) *“los datos personales serán tratados de tal manera que se garantice una seguridad adecuada de los datos personales, incluida la protección contra el tratamiento no autorizado o ilícito y contra su pérdida, destrucción o daño accidental, mediante la aplicación de medidas técnicas u organizativas apropiadas.”*

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 una altra base jurídica que ho empari (article 6 RGPD), 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 lícit.

D'acord amb les consideracions fetes fins ara en relació amb la consulta plantejada, 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.

L'aplicació del principi de minimització de dades (article 5.1 c) RGPD) exigeix, en la mesura del possible, fer una ponderació respecte les dades personals incloses en el conjunt de la informació sol·licitada, especialment si es tracten de categories especials de dades personals (art 9 RGPD), 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.

Per la informació de què es disposa, en el cas concret examinat, facilitar als regidors l'accés al Registre d'entrada i sortida de documents podria forçar aquest principi de minimització de dades i suposar un risc per a la correcta protecció de la informació personal dels afectats, atès el volum d'informació sol·licitada, l'elevat nombre de possibles persones afectades i la diversa naturalesa de la informació personal que s'hi podria contenir, entre la qual, no seria possible descartar dades de categories especials, o que requereixen una especial protecció.

En qualsevol cas, un cop els regidors accedeixin a informació municipal per raó de les funcions legalment encomanades, aquests s'han de regir pel deure de reserva impositat per la normativa de règim local, pel principi de limitació de finalitat (article 5.1.b) RGPD) i el deure de integritat i confidencialitat (article 5.1.f) RGPD)

Barcelona, 22 de maig de 2018