

Reclamació: 159/2018

Informe jurídic emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb la reclamació presentada per un regidor contra un ajuntament per la denegació de l'accés al deute pendent d'un restaurant per concepte d'ocupació de la via pública.

La Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP) demana a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) que emeti un informe sobre les reclamacions 159/2018 i 160/2018 presentades per un regidor contra un Ajuntament.

Tot i haver-se sol·licitat un únic informe, com sia que es tracta de dues reclamacions independents, que no consta que hagin estat acumulades i, atesa la diferent naturalesa de les dades demanades, ambdues sol·licituds es tramiten per separat i el present informe s'emet respecte a la reclamació 159/2018 relativa a la denegació de l'accés al deute pendent d'un restaurant per concepte d'ocupació de la via pública.

Analitzada la sol·licitud, que s'acompanya d'una còpia de l'expedient administratiu tramitat davant la GAIP, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto l'informe següent:

Antecedents

1. En data 6 d'abril de 2018 amb registre d'entrada núm. 407, un regidor va presentar una sol·licitud davant l'ajuntament demanant que se li facilités la informació següent: "el deute pendent a 30/11/2017 d'un restaurant, per concepte d'ocupació de la via pública. Desconeixem a quin nom/s particular/s es carrega comptablement aquest deute".
2. En data 8 de maig de 2018, el regidor presenta reclamació davant la GAIP en la qual exposa que ha demanat a l'Ajuntament la informació a què fa referència el punt 1 d'aquests antecedents i que, davant la manca de resposta, sol·licita a la GAIP que requereixi l'Ajuntament per tal que li faciliti la informació sol·licitada.
3. En data 16 de maig de 2018 la GAIP sol·licita a l'ajuntament que emeti informe en relació a totes les reclamacions presentades pel regidor contra aquell ajuntament, entre les quals, la que és objecte d'aquest informe. S'incorpora a l'expedient l'informe emès al respecte per l'alcalde de l'Ajuntament d'Aiguamúrcia.
4. En data 6 de juny de 2018, la GAIP tramet a aquesta Autoritat les reclamacions amb números 159/2018 i 160/2018 presentades pel regidor contra l'ajuntament i sol·licita l'emissió d'un informe al respecte. Com s'ha exposat, atès que es tracta de dues reclamacions independents, que no consta que hagin estat acumulades i, atesa la diferent naturalesa de les

dades demanades, ambdues sol·licituds es tramiten per separat i el present informe s'emet respecte a la reclamació 159/2018.

Fonaments Jurídics

I

De conformitat amb l'article 1 de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, l'APDCAT és l'organisme independent que té per objecte garantir, en l'àmbit de les competències de la Generalitat, els drets a la protecció de dades personals i d'accés a la informació que hi està vinculada.

L'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que regula la reclamació contra les resolucions en matèria d'accés a la informació pública, estableix que si la denegació s'ha fonamentat en la protecció de dades personals, la Comissió n'ha de emanar informe a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, el qual ha de ser emès en el termini de quinze dies.

Aquest informe s'emet exclusivament pel que fa a la valoració de la incidència que l'accés sol·licitat pot tenir respecte de la informació personal de les persones afectades, entesa com *“toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física 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”*, d'acord amb la definició del Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de les dades personals (en endavant, RGPD), d'aplicació des del dia 25 de maig de 2018 (article 99), en la mateixa línia de l'LOPD, i el Reglament de desplegament (RLOPD) -que eren les normes de protecció de dades aplicables en el moment de presentar la sol·licitud d'informació-.

Per tant, queda fora de l'objecte d'aquest informe qualsevol altre límit o aspecte que no afecti les dades de caràcter personal que constin en la informació sol·licitada.

El termini transcorregut per a l'emissió d'aquest informe pot comportar una ampliació del termini per resoldre la reclamació, si així ho acorda la GAIP i es notifica a totes les parts abans que conclougui el termini per resoldre.

En conseqüència, el present informe s'emet en base a les esmentades previsions de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades i la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

L'article 86 RGPD, disposa que *“ Los datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o u organismo público o una entidad privada para la realización de una misión en interés público podrán ser comunicados por dicha autoridad, organismo o entidad de*

conformidad con el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se les aplique a fin de conciliar el acceso del público a documentos oficiales con el derecho a la protección de los datos personales en virtud del presente Reglamento.”

D'acord amb l'article 17.2 de la Llei 32/2010, aquest informe es publicarà al web de l'Autoritat un cop notificat a les persones interessades, amb l'anonimització prèvia de les dades de caràcter personal.

II

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

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.”*

La persona que sol·licita la informació té la condició de regidor de l'Ajuntament, la qual cosa fa que siguin 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 al regidor sol·licitant d'informació, se li hagi de reconèixer com a mínim les mateixes garanties pel que fa a l'accés a la informació que a la resta de ciutadans que no tinguin aquesta condició de càrrec electe, atesa l'aplicació supletòria de la Llei 19/2014 (disposició addicional primera apartat 2).

Com ha fet avinent aquesta Autoritat en ocasions anteriors (entre d'altres, els dictàmens CNS 81/2016, 66/2016, 45/2016, 21/2016, 59/2015 i 50/2015, que es poden consultar al web www.apdcat.cat) l'ordenament jurídic reconeix un dret d'accés als regidors municipals a aquella informació de què disposi llur corporació i que pugui resultar necessària per al desenvolupament de les seves funcions.

L'accés a la 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'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 aquel 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.”*

El reconeixement del dret d'accés a la informació és per a tots els membres de la corporació local, per tant, independentment del fet que es trobin en l'equip de govern o bé en l'oposició.

El dret 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”*.

Ara bé, això no vol dir que aquest dret dels regidors 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 ha vingut a reconèixer la mateixa legislació de règim local. L'esmentat article 164 del TRLMRLC, en regular les condicions de l'exercici del dret d'accés a informació municipal pels membres de les corporacions (apartats 2 i 3), 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)), però òbviament l'accés també podria denegar-se, quan es puguin veure afectats altres drets fonamentals com el dret a la protecció de dades de caràcter personal.

Atès que l'exercici del dret d'accés del regidor podria comportar una limitació del dret fonamental a la protecció de dades de caràcter personal (article 18.4 CE), caldrà determinar 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).

Cal tenir en compte que els càrrecs electes participen d'una actuació pública que es manifesta en una àmplia gamma d'assumptes concrets, com el dret a la fiscalització de les actuacions de la corporació, el control, anàlisi, estudi i informació dels antecedents necessaris, que tinguin els serveis de l'Ajuntament, 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).

En el cas plantejat cal analitzar la informació concreta sol·licitada pel regidor, quines són les previsions normatives en relació amb aquesta informació i la seva connexió amb les funcions que tenen atribuïdes els regidors i efectuar una ponderació, per tal d'avaluar les implicacions que pot tenir l'exercici del dret d'accés a la informació dels regidors, en el dret a la protecció de les dades personals de les persones afectades.

III

En la seva sol·licitud el regidor demana informació sobre el deute pendent per concepte d'ocupació de la via pública d'un restaurant del municipi, a data 30 de novembre de 2017. Es fa constar en la sol·licitud que aquesta informació és necessària per al desenvolupament de la seva tasca com a regidor.

Tot i que la sol·licitud únicament fa referència a les dades econòmiques consistents en el deute contret, el fet que sigui relatiu a una activitat concreta (taxa d'ocupació de la via pública d'un restaurant en concret) permet identificar, sense grans esforços, a la persona titular de la mateixa i vincular-la amb les dades que s'obtinguin.

Segons es fa constar en l'informe emès per l'alcalde a petició de la GAIP, el titular de l'activitat és una persona física. Així, les informacions relacionades amb els deutes contrets per una persona física, amb independència de la particular naturalesa d'aquests deutes, són dades de caràcter personal sotmeses a la normativa de protecció de dades.

L'LOPD (normativa de protecció de dades aplicable en el moment de la sol·licitud d'informació) considera cessió o comunicació de dades "*qualsevol revelació de dades efectuada a una persona diferent de l'interessat*" (art.3.i).

Al respecte, i en línia amb el criteri sostingut per aquesta Autoritat, la comunicació de dades personals que es pugui produir entre l'administració municipal i els regidors que formen part d'un grup municipal tot i que podria considerar-se, en un sentit ampli, com una "comunicació de dades" d'acord amb 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, - integrat per l'alcalde i els regidors-. Els regidors formen part de l'Ajuntament, i com a tals no són pròpiament un tercer "aliè" a la relació entre les persones físiques titulars de les dades i el propi Ajuntament. Ara bé, el fet que aquest accés a la informació personal no sigui considerat una cessió de dades, no exclou que el seu tractament s'hagi de realitzar amb ple respecte als principis establerts a la normativa de protecció de dades.

Com hem vist, la informació sol·licitada està relacionada amb la gestió i recaptació d'ingressos per part dels òrgans de govern i de l'administració municipal. En aquest sentit, caldrà analitzar quines són les previsions normatives en relació a les funcions que tenen encomanats els regidors en aquesta matèria. Així, cal tenir en consideració, que el ple de la corporació té atribuïdes, entre d'altres funcions, el control i fiscalització dels òrgans de govern (art.22.1.a) LRBRL.

En matèria pressupostària, correspon al Ple l'aprovació del pressupost i les seves modificacions (art. 22.2.f) LRBRL i arts. 168 i 169 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL). Al llarg de l'exercici pressupostari i en compliment del que disposa l'article 207 del TRLRHL i les regles 105 i 106 de la ICAL, dins del trimestre següent, després del meritament de cada trimestre natural, la Intervenció General ha de trametre a l'Alcaldia o a la Presidència de la Comissió Informativa d'Economia que en donarà compte al Ple, informació sobre l'execució dels pressupostos i del moviment de la tresoreria i de les operacions pressupostàries independents i auxiliars del pressupost. En concret, i pel que fa l'estat dels ingressos, aquesta informació ha de

facilitar els imports corresponents a les previsions d'ingressos inicials, les seves modificacions, i les previsions definitives i els drets reconeguts nets, així com la recaptació neta.

Així mateix, correspon al Ple l'aprovació del Compte General de la corporació, formada per la Intervenció i sotmesa a informe de la Comissió Especial de Comptes de l'entitat, constituïda per membres dels diferents grups polítics de la corporació. (art. 212.4 TRLHL). El compte general reflecteix la situació econòmica financera i patrimonial, els resultats econòmics i patrimonials, i l'execució i liquidació dels pressupostos.

L'estat de liquidació del pressupost d'ingressos ofereix informació sobre el concepte de l'ingrés pressupostat, distingint entre les previsions inicials i les definitives, l'import dels drets de cobrament, els drets anul·lats (drets reconeguts en l'exercici que han estat anul·lats per ajornaments o fraccionaments de pagament, anul·lació de liquidacions o devolucions d'ingressos indeguts que han estat pagades aquell any), els drets cancel·lats, perquè s'han cobrat en espècie o perquè el deutor ha resultat ser insolvent, els drets reconeguts nets, i els drets pendents de cobrament a 31 de desembre (import dels drets reconeguts en l'exercici que no s'han cobrat). En definitiva, informa sobre com s'ha executat el pressupost i conté informació necessària per a conèixer l'import dels recursos que han estat obtinguts durant l'any i d'on procedeixen.

Situats en el context del retiment de comptes públics, convé apuntar que l'accés per part dels regidors a la informació relacionada amb l'estat d'ingressos, podria ser sol·licitada en el si de la comissió especial de comptes (obligatòria en tots els municipis i formada per membres dels diferents grups polítics integrants de la corporació), per la via dels articles 212.2 TRLHL i 58 TRLMLC, però també per la via de l'article 212.4 TRLHL en relació amb l'article 77.2 a) LRBRL.

Per a l'exercici de les funcions de control i fiscalització dels òrgans de govern, en relació amb el paper de control polític que la normativa atribueix al ple de la corporació, a qui li correspon, en última instància l'aprovació del compte general, els regidors han de poder disposar de la informació, dades, documentació comptable i justificativa dels diferents estats dels comptes, que els permeti avaluar quina ha estat l'actuació de l'administració municipal, respecte dels drets reconeguts a favor de la corporació que constin com pendents de cobrament, així com respecte dels drets reconeguts i posteriorment anul·lats o cancel·lats.

L'actuació dels òrgans de govern i de l'administració municipal en matèria de gestió i recaptació dels ingressos públics incideix directament en l'execució del pressupost d'ingressos i en l'estat de comptes general, i el resultat d'aquesta actuació repercuteix en la situació pressupostària i econòmica de la corporació, per tant els regidors han de poder verificar el seguiment i control que els òrgans de govern i l'administració municipal realitzen sobre els saldos pendents de cobrament sigui quin sigui l'origen del deute.

Amb caràcter general, es pot concloure que la informació relacionada amb els deutes d'una persona és informació de caràcter econòmic que pot afectar a la seva esfera socio-econòmica, però que no constitueix informació íntima, sensible, o que mereixi una especial protecció a efectes de la legislació de protecció de dades.

Respecte a les dades relacionades amb deutes de naturalesa tributària, com ho seria el deute corresponent a la taxa per l'ocupació de la via pública, cal tenir en compte l'especial tractament que la normativa preveu respecte de les dades personals tributàries.

Les hisendes locals tenen, per a la cobrança dels tributs i resta d'ingressos de dret públic, les mateixes prerrogatives que la Llei 58/2003, de 17 de desembre, General Tributària atribueix a la Hisenda Estatal.

En aquest sentit, l'article 95 de la LGT estableix una detallada regulació del caràcter reservat de les dades tributàries, així:

"1. Les dades, els informes o antecedents obtinguts per l'Administració tributària en el compliment de les seves funcions tenen caràcter reservat i només poden ser utilitzats per a l'efectiva aplicació dels tributs o recursos la gestió dels quals tingui encomanada i per a la imposició de les sancions que siguin procedents, sense que puguin ser cedits o comunicats a tercers, llevat que la cessió tingui per objecte:

(...)

3. L'Administració tributària ha d'adoptar les mesures necessàries per garantir la confidencialitat de la informació tributària i el seu ús adequat.

Totes les autoritats o funcionaris que tinguin coneixement d'aquestes dades, informes o antecedents estan obligats al més estricte i complet sigil respecte d'aquests, excepte en els casos esmentats. (...)."

És clar, doncs, que la LGT protegeix determinada informació referida als obligats tributaris, i en condiciona l'accés i el tractament a unes determinades finalitats. En conseqüència, d'aquest precepte pot entendre's que les dades sotmeses a tractament per a finalitats de transcendència tributària únicament podrien ser accessibles pels òrgans de la corporació municipal que ostenten competències en aquesta matèria, sense que, per tant, puguin ser emprades per altres òrgans o dependències, tret d'aquells supòsits en què una llei donés cobertura a aquest tractament.

La utilització de determinada informació tributària per a finalitats diferents de les previstes en la legislació tributària ha estat analitzat per aquesta Autoritat entre d'altres en els dictàmens CNS 7/2017, CNS 21/2016 i 33/2012. Malgrat que en aquests dictàmens es conclou que no hi hauria suficient habilitació legal per considerar que els regidors municipals poden tenir un accés generalitzat a totes les dades personals contingudes en un padró fiscal, amb identificació de totes les persones afectades; des de la perspectiva del principi de qualitat de les dades en aquells dictàmens, es plantejava la possibilitat de donar la informació als regidors de forma dissociada o anonimitzada, si aquesta possibilitat no desvirtuava la legítima finalitat que preveu l'LRBRL i la resta de normativa esmentada en relació amb els regidors.

Així mateix, aquests dictàmens també preveïen la possibilitat que, en determinats casos, en funció de quina informació concreta sol·liciti el regidor, i de la finalitat legítima pretesa amb la sol·licitud d'accés, la normativa de protecció de dades podria habilitar l'accés a determinades dades incloses en la informació municipal tributària, referides a determinades persones o determinats immobles, quan sigui necessari per al desenvolupament de les funcions de control de les activitats de la Corporació municipal, en els termes previstos en l'LRBRL.

Així, en el cas que ens ocupa, l'única dada que sol·licita el regidor és la dada econòmica del deute pendent. La informació sol·licitada pot ser rellevant per a l'exercici de les funcions de control adduïdes pel regidor en la seva sol·licitud, més si es té en consideració que es tracta d'un municipi petit, i que el fet imposable del tribut és la utilització privativa i l'ocupació de la via pública, ja que qualsevol activitat en un municipi petit té un clar impacte en la gestió municipal.

Per tant, des de la perspectiva del control de l'actuació administrativa en l'àmbit de la gestió i recaptació dels drets reconeguts en favor de la corporació, per tal de poder detectar si s'ha produït alguna irregularitat en l'àmbit d'aquesta activitat, la responsabilitat de la qual correspon en tot cas als òrgans de govern de la corporació, l'accés a les dades d'un deutor per concepte d'ocupació de la via pública, tal i com es fa constar en la sol·licitud, s'emmarca dintre de les funcions legítimes de control i fiscalització legítimament atribuïdes als regidors.

Per altra banda, en aquest supòsit no sembla que tingués sentit l'anonimització de la informació. No només per la facilitat amb la que es podria acabar identificant igualment la persona afectada, sinó per la individualització i el caràcter limitat de la informació sol·licitada, així com també per les circumstàncies concurrents (ocupació privativa de la via pública).

Dit això, i a l'empara del principi de finalitat, el tractament de les dades a les qual tingui accés el regidor no pot tenir altre objecte que l'estricta compliment de la funció concreta de control que aquests tenen atribuïdes.

V

Per finalitzar, 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 registrar-se, a banda de pel deure de reserva imposat per la normativa de règim local (article 164.6 TRLMRLC), i pel deure de secret (article 10) establerts a la LOPD.

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.”*

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.

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.”

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.

Així mateix, 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.

Conclusió

La normativa de protecció de dades no impedeix l'accés del regidor a la informació sobre els deutes pendents, a data 30 de novembre de 2017, respecte d'un restaurant en concepte d'ocupació de la via pública, a que es refereix la sol·licitud.

Barcelona, 19 de juny de 2018