

Dictamen con relación a la consulta planteada por un ayuntamiento sobre el acceso al Registro de entrada y salida de documentos del consistorio por parte de los concejales.

Se presenta ante la Autoridad Catalana de Protección de Datos un escrito emitido por el alcalde de un ayuntamiento en el que se solicita la opinión de la Autoridad respecto a la manera en que debería facilitarse el acceso al Registro de entrada y salida de documentos del Ayuntamiento por parte de cualquier concejal de la corporación.

Analizada la petición, que no se acompaña de ninguna otra documentación, y visto el informe de la Asesoría Jurídica, se dictamina lo siguiente.

I

(...)

II

Este dictamen se emite de acuerdo con el Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, general de protección de datos (en adelante, RGPD), que resultará plenamente aplicable el próximo 25 de mayo.

El RGPD es de aplicación “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” (artículo 2.1), entendiéndose por dato de carácter personal “toda información sobre una persona física identificada o identificable (“el interesado”).

En este sentido, el RGPD concreta que es 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” (artículo 4.1).

También hay que tener en cuenta que el RGPD define el tratamiento de datos como “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” (artículo 4.2).

Así, ninguna duda puede haber de que la información que consta tanto en el Registro de entrada y salida de documentos del Ayuntamiento como en los documentos que se anotan en él puede contener información de carácter personal vinculada al hecho de haber presentado escritos, o bien vinculada al objeto de estos escritos. Estos datos, en la medida en que se refieran a personas físicas identificables, tienen consideración de datos de carácter personal y, por tanto, se encuentran protegidos por la normativa de protección de datos de carácter personal.

En consecuencia, cualquier tratamiento de estos datos, inclusive la recogida o cualquier utilización o tratamiento posterior que se haga de ellos —por ejemplo, el acceso de los concejales a esta información o la utilización posterior de esta información—, queda sometido a los principios y las garantías que se contienen en la normativa de protección de datos.

III

El RGPD establece que se contará con una base jurídica que legitime el tratamiento, ya sea el consentimiento de la persona afectada o alguna de las demás circunstancias previstas en el mismo precepto, como por ejemplo 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” (artículo 6.1.e) y que este esté reconocido en una base jurídica de acuerdo con las previsiones de los apartados 2 y 3 del mismo artículo.

El apartado 3 de este precepto dispone: “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 conferidas al responsable del tratamiento”.

Hay que tener presente, si bien aún está pendiente de aprobación, el Proyecto de ley orgánica de protección de datos de carácter personal con el fin de adaptar el ordenamiento jurídico español al RGPD (texto publicado en el BOCG, serie A, núm. 13-1, de 24.11.2017). En concreto, en el artículo 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”. Así, la remisión a la base legítima establecida conforme al derecho interno de los estados miembros requiere, en nuestro caso, de acuerdo con el artículo 53 de la Constitución española, que la norma de desarrollo, por tratarse de un derecho fundamental, tenga rango de ley.

La Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno establece, en el apartado segundo de su disposición adicional primera, establece que “el acceso a la información pública en las materias que tienen establecido un régimen de acceso especial es regulado por su normativa específica y, con carácter supletorio, por esta ley”.

Por tanto, en el caso que nos ocupa, en el que se plantea el acceso de los concejales a todos los documentos que constan en el Registro de entrada y salida de documentos del Ayuntamiento, el régimen de acceso aplicable, a los efectos de otorgar o denegar dicho acceso, es el que resulta de las previsiones establecidas en la legislación de régimen local, fundamentalmente, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LRBRL) y el Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña

(TRLMRLC) y, en su caso, en el Reglamento orgánico municipal, sin perjuicio de que, en todo lo no previsto en esta normativa, se aplique supletoriamente la Ley 19/2014.

Conviene señalar que esta Autoridad ha tenido ocasión de analizar en consultas anteriores el derecho de acceso de los concejales a la información de que dispone su corporación, necesaria para el ejercicio de las funciones que les corresponden, y que resultan de plena aplicación al caso que ahora se examina (entre otros, en los dictámenes CNS 38/2010, CNS 13/2013, CNS 24/2015, CNS 80/2016, CNS 10/2017, disponibles en la web www.apd.cat/es/).

Tal y como se desprende de estos dictámenes, y a los efectos que interesan en el presente dictamen, conviene recordar que el reconocimiento del derecho de acceso a la información municipal es para todos los miembros del Ayuntamiento, por lo tanto, independientemente de que se encuentren en el equipo de gobierno o bien en la oposición.

Así, el artículo 77.1 de la LRBRL establece 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 mismo sentido se pronuncia el TRLMRLC al disponer, en su artículo 164.1, que “todos los miembros de las corporaciones locales tienen derecho a obtener [...] todos los antecedentes, los datos o las informaciones que están en poder de los servicios de la corporación y son necesarios para el desarrollo de su función”.

Por otra parte, conviene señalar que el ejercicio de este derecho de acceso a información municipal se encuentra en cualquier caso sometido a determinadas condiciones previstas en la propia legislación de régimen local. En concreto, el mencionado artículo 164 del TRLMRLC explicita que:

“2. Los servicios de la corporación tienen que facilitar directamente información a los miembros de las corporaciones cuando:

- a) Ejercen funciones delegadas y la información se refiera a asuntos propios de su responsabilidad.
- b) Se trate de asuntos incluidos en el orden del día de las sesiones de cuyos órganos colegiados son miembros.
- c) Se trate del acceso a información o documentación de la corporación local que sea de libre acceso a los ciudadanos.

3. En los otros casos, la solicitud de información se entiende como aceptada por silencio administrativo si no se dicta resolución denegatoria en el plazo de cuatro días a contar de la fecha de presentación de la solicitud. En cualquier caso, la resolución denegatoria tiene que motivarse, y solo puede fundamentarse en los supuestos siguientes:

- a) Cuando el conocimiento o la difusión de la información pueda vulnerar el derecho constitucional al honor, la intimidad personal o familiar o a la propia imagen.
- b) Cuando se trate de materias afectadas por la legislación general sobre secretos oficiales o por secreto sumarial”.

Asimismo, el artículo 6.º del Reglamento orgánico municipal del Ayuntamiento (ROM) establece que “todos los concejales tienen derecho, previa petición por escrito, a obtener

de la alcaldía o teniente de alcalde de la correspondiente área el acceso a todos los antecedentes, datos e informaciones que, encontrándose en poder de los servicios municipales, sea necesario conocer para el normal desarrollo de la función de concejal, con las únicas limitaciones que se deriven del desarrollo del artículo 106 de la Constitución”.

Hay que recordar que de la legislación de régimen local y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo se desprende que no se exigirá a los concejales, para acceder a la información municipal, que expliquen o fundamenten la finalidad de su petición, ya que la razón de su solicitud se entenderá implícita en el ejercicio de sus funciones como concejales, a los que les corresponde el control y la fiscalización de los órganos de gobierno de la corporación, tal y como se explicita en el artículo 22.2 a) de la LRBRL.

Ahora bien, interpretando las previsiones de la legislación de régimen local y la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en conexión con el RGPD (artículo 5.1.b) y con la necesidad de circunscribir la comunicación de datos al marco de una finalidad legítima, podría ser conveniente que los concejales, al hacer la solicitud de acceso a la información que contenga datos de carácter personal, concreten en relación con qué finalidad solicitan dicho acceso y en qué términos, para facilitar la ponderación que el Ayuntamiento, como responsable (artículo 4.7 del RGPD), realizará para valorar la pertinencia del acceso a determinados datos personales, según el principio mencionado de minimización de datos.

IV

A los efectos que nos ocupan, habría que distinguir la información que puede constar en el Registro de entrada y salida de documentos del Ayuntamiento del contenido de los propios documentos anotados en el Registro, que pueden ser de muy diversa naturaleza. La consulta solo se refiere al acceso al Registro de entrada y salida de documentos del Ayuntamiento por parte de cualquier concejal de la corporación. Por tanto, en este dictamen solo nos referiremos al acceso al Registro de entrada y salida de documentos de la corporación por parte de los concejales.

De acuerdo con el artículo 16.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (Ley 39/2015), “El registro electrónico de cada Administración u Organismo garantizará la constancia, en cada asiento que se practique, de un número, epígrafe expresivo de su naturaleza, fecha y hora de presentación, identificación del interesado, órgano administrativo remitente, si procede, y persona u órgano administrativo al que se envía, y, en su caso, referencia al contenido del documento que se registra [...]”.

En el mismo sentido, el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, aprobado por el Real decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, aplicable al Ayuntamiento en defecto de un reglamento orgánico propio que lo regule, en su artículo 153 dispone 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.
- (...)"

Así pues, habría que hacer un análisis previo en relación, entre otros aspectos, con el mayor o menor grado de concreción con que se introduce la información en el Registro, por ejemplo, en relación con la utilización de tipologías más o menos genéricas o descriptivas sobre el asunto o motivo por el que se presenta un escrito en el Registro, con el fin de facilitar la ponderación posterior en caso de solicitudes de acceso a información por parte de los concejales.

Esto es especialmente relevante cuando los escritos que entran en el Registro pueden comportar el tratamiento de datos de categorías especiales, a los efectos del artículo 9 del RGPD, o supuestos relacionados con infracciones penales, denuncias en relación con malos tratos, cuestiones relacionadas con menores de edad en situación de violencia o desamparo, cuestiones relacionadas con la salud de las personas, etc.

Por este motivo, a los efectos de facilitar el análisis, podría ser conveniente que el concejal concretara los términos de su petición, por ejemplo, acotando el periodo de tiempo respecto al que solicita el acceso, el ámbito de actuación municipal que es de su interés (obras y servicios, enseñanza, recursos humanos, etc.) o los posibles sujetos afectados, entre otros aspectos. Por otra parte, podría valorarse especialmente la posibilidad de facilitar el acceso a la información del Registro de entrada previa disociación de los datos personales.

De esta manera se podría facilitar el ejercicio del derecho de acceso a información municipal que la legislación de régimen local reconoce al concejal y, al mismo tiempo, respetar el derecho fundamental a la protección de datos personales de los posibles afectados.

En este sentido, hay que tener en cuenta las posibles limitaciones al derecho de acceso a determinados datos personales que puedan concurrir por aplicación de los principios del RGPD, en particular, el principio de minimización de datos (artículo 5.1.c), tal como se expone a continuación.

V

De acuerdo con el citado principio de minimización de datos (artículo 5.1.c del RGPD), "los datos personales serán adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados."

Este principio implica, por un lado, que el acceso a la información municipal, que incluya determinados datos de carácter personal, sin consentimiento de los afectados se vinculará necesariamente al ejercicio de las funciones que correspondan en cada caso al concejal de que se trate, en los términos previstos en la legislación de régimen local, citada.

Así, el tratamiento de datos personales que puede hacer un concejal, que no tiene atribuidas responsabilidades de gobierno, como en el presente caso, encuentra su justificación, desde la perspectiva de la protección de datos, en el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas como miembro de órganos colegiados de la propia entidad local y, especialmente, en las funciones de control, como la formulación de preguntas, interpelaciones, mociones o incluso la moción de censura, que le atribuye la normativa de régimen local.

Cualquier otro tratamiento que pudiera realizarse a partir del conocimiento de datos personales de los interesados, y que no se justificara en el ejercicio de sus funciones, implicaría, de entrada, un cambio de finalidad que requeriría el consentimiento de la persona interesada o bien el amparo por ley.

Por otra parte, la aplicación del principio de minimización de datos implica que está justificado, exclusivamente, el tratamiento de los datos imprescindibles para cumplir la finalidad. Por tanto, implica hacer, en cada caso concreto, un ejercicio de ponderación para evaluar las implicaciones que puede tener, en cada caso, el ejercicio del derecho de acceso a información de los concejales para los derechos de las personas afectadas, como, por ejemplo, el derecho a la protección de los datos personales (artículo 18.4 de la CE).

En este caso, a la hora de realizar la ponderación, el Ayuntamiento tendrá en cuenta, entre otras cuestiones, las circunstancias del caso concreto, los datos personales que se contienen en la documentación solicitada, los términos y la concreción con los que se formula la petición o los posibles sujetos afectados.

Dadas estas consideraciones, el Ayuntamiento, antes de facilitar a los concejales el acceso a toda la información que consta en el Registro de entrada y salida de documentos, realizará necesariamente una ponderación de los derechos e intereses en conflicto.

Esto impide poder concluir, *a priori*, que resultaría adecuado el acceso generalizado e indiscriminado de los concejales a la información que conste en el Registro de entrada y salida de documentos.

VI

Finalmente, hay que recordar que siempre que el acceso de los concejales a datos personales se efectúe por razón de las funciones que como tales tienen encomendadas deberán regirse, aparte de por el deber de reserva impuesto por la normativa de régimen local (artículo 164.6 del TRLMRLC), por el principio de limitación de la finalidad (artículo 5.1.b) y por el principio de integridad y confidencialidad (artículo 5.1.f) establecidos en el RGPD.

Así, el artículo 164.6 del TRLMRLC dispone: “Los miembros de la corporación tienen que respetar la confidencialidad de la información a que tienen acceso en razón del cargo si el hecho de publicarlo puede perjudicar los intereses del ente local o de terceros”.

Asimismo, de acuerdo con el principio de limitación de la finalidad (artículo 5.1.b del RGPD), como se ha visto, cualquier utilización de la información personal posterior al acceso por parte de los concejales debería estar igualmente fundamentada en una finalidad legítima. De lo contrario, podríamos encontrarnos ante un tratamiento no

ajustado al RGPD, aunque en origen el acceso a los datos personales se considerara legítimo.

Además, esta finalidad en la que pudiera enmarcarse el tratamiento posterior de los datos personales por parte de los concejales no debería ser incompatible con aquella que en su momento habría justificado el acceso, esto es, el ejercicio de las funciones legalmente atribuidas.

Por su parte, de acuerdo con el principio de integridad y confidencialidad (artículo 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”.

Por lo tanto, si el uso posterior de la información a la que el concejal habría accedido por razón de su cargo comportara revelar los datos personales que se contienen en dicha información, sin consentimiento del afectado u otra base jurídica que lo ampare (artículo 6 del RGPD), nos podríamos encontrar también ante una actuación no ajustada a la normativa de protección de datos, aunque en origen el acceso se considerara lícito.

De acuerdo con las consideraciones hechas hasta ahora en relación con la consulta planteada, se hacen las siguientes

Conclusiones

La legislación de régimen local reconoce un derecho de acceso a los concejales a información que pueda resultar necesaria para el desarrollo de sus funciones (artículo 164 del TRLMRLC), respecto al cual se tendrá en cuenta la normativa de protección de datos personales cuando esta información contenga datos de carácter personal.

La aplicación del principio de minimización de datos (artículo 5.1.c del RGPD) exige, en la medida de lo posible, hacer una ponderación respecto a los datos personales contenidos en el conjunto de la información solicitada, especialmente si se trata de categorías especiales de datos personales (artículo 9 del RGPD), para que no se comuniquen más datos de los estrictamente necesarios para lograr la finalidad legítima que justifica el acceso, esto es, el desarrollo de las funciones que corresponden a los concejales.

Por la información de que se dispone, en el caso concreto examinado, facilitar a los concejales el acceso al Registro de entrada y salida de documentos podría forzar este principio de minimización de datos y suponer un riesgo para la correcta protección de la información personal de los afectados, dado el volumen de información solicitada, el elevado número de posibles personas afectadas y la diversa naturaleza de la información personal que podría contenerse en el Registro de entrada y salida de documentos, entre la cual no sería posible descartar datos de categorías especiales o que requieren una especial protección.

En cualquier caso, una vez los concejales hayan accedido a información municipal por razón de las funciones legalmente encomendadas, estos se regirán por el deber de reserva impuesto por la normativa de régimen local, por el principio de limitación de finalidad (artículo 5.1.b del RGPD) y el deber de integridad y confidencialidad (artículo 5.1.f del RGPD).

Barcelona, 22 de mayo de 2018