

**Dictamen en relación con la consulta de un *Síndic de greuges* municipal sobre el acceso directo a un aplicativo municipal de tramitación de expedientes administrativos**

Se presenta ante la Autoridad Catalana de Protección de Datos un escrito de un *síndic de greuges* municipal en el que se solicita el parecer de esta sobre el acceso directo a un aplicativo municipal de tramitación de expedientes administrativos gestionados por un ayuntamiento.

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

I

(...)

II

Según lo expuesto en la consulta, el *síndic de greuges* municipal consultante quiere acceder de forma directa al aplicativo municipal, para realizar consultas sobre las quejas que se formulan relativas a la tramitación de expedientes administrativos de disciplina urbanística y de licencias de actividades.

En primer lugar, hay que analizar si los datos a los que se quiere acceder son datos de carácter personal y, por lo tanto, sujetos a la normativa sobre protección de datos de carácter personal.

El Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento y del Consejo Europeo, de 27 de abril de 2016, General de Protección de Datos (en adelante, 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)).

Hay que tener en cuenta también 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).*

Según el sitio web del ayuntamiento, el aplicativo es el programa informático que el ayuntamiento utiliza para gestionar expedientes de disciplina de obras, de actividades y de uso del espacio público, desde su inicio hasta su archivo.

Así, no cabe duda de que la información que consta en este aplicativo puede contener información de carácter personal vinculada a expedientes respecto a los que se ha presentado denuncias o quejas. Estos datos, en la medida en que se refieran a personas físicas identificables, tienen consideración de datos de carácter personal y, por lo tanto, están protegidos por la normativa de protección de datos de carácter personal.

En consecuencia, cualquier tratamiento de estos datos por parte del síndic de greuges municipal consultante queda sujeto a los principios y obligaciones que contiene la normativa de protección de datos.

### III

En segundo lugar, hay que analizar si el tratamiento por parte del síndic de greuges municipal de los datos de que dispone el ayuntamiento sería un tratamiento lícito a efectos de lo que dispone el RGPD.

El RGPD establece que todos los tratamientos de datos personales tienen que ser lícitos (artículo 5.1.a)) y, en este sentido, establece un sistema de legitimación del tratamiento de datos que se fundamenta en la necesidad de que concurra alguna de las bases jurídicas establecidas en su artículo 6.1.

En concreto, el mencionado artículo 6.1 del RGPD dispone que:

*“1. El tratamiento solo será lícito si se cumple al menos una de las siguientes condiciones:*

- a) el interesado dio su consentimiento para el tratamiento de sus datos personales para uno o varios fines específicos;*
- b) el tratamiento es necesario para la ejecución de un contrato en el que el interesado es parte o para la aplicación a petición de este de medidas precontractuales;*
- c) el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento;*
- d) el tratamiento es necesario para proteger intereses vitales del interesado o de otra persona física;*
- e) 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;*
- f) el tratamiento es necesario para la satisfacción de intereses legítimos perseguidos por el responsable del tratamiento o por un tercero, siempre que sobre dichos intereses no prevalezcan los intereses o los derechos y libertades fundamentales del interesado que requieran la protección de datos personales, en particular cuando el interesado sea un niño.*

*Lo dispuesto en la letra f) del párrafo primero no será de aplicación al tratamiento realizado por las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones.”*

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.”*

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 municipal y de régimen local de Cataluña (texto refundido aprobado por el Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril) en el artículo 48.2 apartado c) establece que los municipios, en ejercicio de su potestad de autoorganización, pueden instaurar un defensor o una defensora del pueblo municipal.

El ayuntamiento ha regulado esta institución en el Reglamento Orgánico de la sindicatura de greuges municipal, aprobado en el pleno del Consejo Municipal en la sesión de 21 de marzo de 2003, y el Acuerdo de la Comisión de Gobierno con fecha de 19 de enero de 2005, complementario en cuanto a la organización y el funcionamiento.

Posteriormente, el Parlament de Catalunya, mediante la Ley 18/2014 de modificación de la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, añadió un nuevo título, el noveno, relativo a la sindicatura de greuges municipal.

Según el artículo 143 de la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, la misión de esta institución municipal consiste en defender los derechos fundamentales y las libertades públicas, especialmente los que se recogen en la Carta Europea de salvaguardia de los derechos humanos en la ciudad, de todos los ciudadanos o ciudadanas de Barcelona y de las personas que se encuentren en la ciudad sin ser residentes en la misma, en todo lo que afecta la actividad administrativa del ayuntamiento, de sus organismos autónomos y de otras entidades prestadoras de servicios públicos que dependen del mismo. Con esta finalidad, la síndica podrá supervisar las actividades de la administración municipal.

Para hacer efectiva esta función de supervisión, la Base III del Reglamento del Síndic de greuges municipal explicita que: *“3. El Alcalde canalizará las peticiones del Síndic de greuges y dará las instrucciones pertinentes a la organización municipal para que se suministren los datos, los expedientes y otros documentos necesarios que permitan llevar a cabo adecuadamente las actuaciones investigadoras.”* En el mismo sentido se expresa el punto 2.4 de los aspectos complementarios de la organización y funcionamiento del Síndic de greuges municipal aprobados por la Comisión de Gobierno en la sesión del día 19 de enero de 2005.

En consecuencia, vistas las previsiones normativas citadas, el síndic de greuges municipal tiene habilitación legal para supervisar la actividad del ayuntamiento. Así, en este caso, los tratamientos de datos que se lleven a cabo en el ejercicio de las funciones que tenga encomendadas el síndico pueden estar legitimados conforme al artículo 6.1 e) del RGPD, según el 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”*.

Además, la Sindicatura de reuges municipal es una institución independiente vinculada al ayuntamiento, por lo tanto, cualquier acceso del síndic a información del ayuntamiento, independientemente del mecanismo empleado para articularlo, constituye una comunicación de datos. Así pues, el ayuntamiento deberá comunicarle solo los datos de carácter personal necesarios para el cumplimiento de las funciones legítimas que tiene encomendadas (artículo 5.1 c) RGPD).

#### IV

A partir de aquí, la consulta expone que *“con la finalidad de lograr una mayor eficacia en su actuación supervisora y unos resultados más cualitativos para la ciudadanía, consideramos necesario poder acceder de forma directa al aplicativo municipal para realizar consultas relativas a las quejas que se formulan relativas a la tramitación de expedientes administrativos de disciplina urbanística y de licencias de actividad”*.

El síndic de greuges municipal justifica la petición de acceso directo al aplicativo municipal en el hecho de que la forma en que se canalizan actualmente estas quejas ralentiza de forma excesiva la tramitación de las quejas, resultando unos plazos de respuesta a la ciudadanía poco adecuados a los principios de buena administración.

Actualmente, el alcalde canaliza las peticiones del síndic de greuges municipal y da las instrucciones pertinentes a la organización municipal para que se suministren los datos, los expedientes y otros documentos necesarios que permitan llevar a cabo adecuadamente las actuaciones investigadoras del síndic (Base III, punto 3 del Reglamento de la Institución). Sin embargo, no se especifica cómo articular esta comunicación.

En este sentido, el artículo 3.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del régimen jurídico del sector público dispone que: *“Las Administraciones Públicas se relacionarán entre sí y con sus órganos, organismos públicos y entidades vinculados o dependientes a través de medios electrónicos, que aseguren la interoperabilidad y seguridad de los sistemas y soluciones adoptadas por cada una de ellas, garantizarán la protección de los datos de carácter personal, y facilitarán preferentemente la prestación conjunta de servicios a los interesados”*.

En principio, esta priorización de los medios electrónicos para articular la comunicación de información personal al síndic de greuges municipal podría, ciertamente, contribuir a una tramitación y resolución más ágil de las quejas que tiene que resolver el síndic de greuges municipal y es una posibilidad que no entra en contradicción con la comunicación de los datos.

Ahora bien, este acceso, en caso de producirse, deberá ser adecuado, pertinente y limitado para el cumplimiento de las funciones de investigación del síndic de greuges municipal, por exigencia del principio de minimización de datos (artículo 5.1 c) RGPD).

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

Como ya se ha dicho, el aplicativo es un programa informático que utiliza el ayuntamiento para gestionar los expedientes de disciplina de obras, de actividades y de uso del espacio público desde su inicio hasta su archivo, lo que conlleva el tratamiento de un elevado volumen de expedientes e inspecciones que se realizan anualmente, un elevado número de posibles personas afectadas y que puede contener

información personal de índole diversa, entre la que no se puede descartar que haya incluso datos de categorías especiales (por ejemplo, datos sobre discapacidades).

Dicho esto, dada la información de que se dispone y de los términos en los que se realiza la consulta, parecería que el “acceso directo” podría implicar el acceso a todos los expedientes que contenga el aplicativo sin restricción alguna, lo que conllevaría un acceso generalizado e indiscriminado a todo el contenido del aplicativo municipal.

En cambio, en virtud del principio de minimización solo parece adecuada la posibilidad de poder acceder a los expedientes concretos, o partes de expedientes, a los que se refieran las investigaciones de la síndica.

En este sentido, el considerando 31 del RGPD explicita: *“Las solicitudes de comunicación de las autoridades públicas siempre deben presentarse por escrito, de forma motivada y con carácter ocasional, y no deben referirse a la totalidad de un fichero ni dar lugar a la interconexión de varios ficheros. El tratamiento de datos personales por dichas autoridades públicas debe ser conforme con la normativa en materia de protección de datos que sea de aplicación en función de la finalidad del tratamiento”*.

En este caso, y desde la perspectiva de la normativa de protección de datos, facilitar el acceso directo al aplicativo tal y como lo plantea el síndic de greuges municipal no se adecuaría al principio de minimización de datos.

De acuerdo con las consideraciones que se han hecho en el presente dictamen en relación con la consulta planteada, se llega a las siguientes

## **Conclusiones**

Vistas las previsiones normativas mencionadas, el síndic de greuges municipal tiene habilitación para pedir al ayuntamiento la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

Desde la perspectiva de la normativa de protección de datos y dada la información de que se dispone, en el caso concreto examinado, facilitar el acceso directo al aplicativo municipal al síndic de greuges municipal no se adecuaría al principio de minimización de datos y podría suponer un riesgo para la adecuada protección de la información personal de los ciudadanos.

Barcelona, 25 de julio de 2018