

Reclamación: 98/2018

Informe emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación a una reclamación presentada por un Grupo Municipal por la denegación de acceso al listado del registro de entrada y salida de documentos de la corporación municipal

La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) pide a la Autoridad Catalana de Protección de Datos (APDCAT) que emita un informe sobre la reclamación presentada por un concejal de un Grupo municipal contra el Ayuntamiento, por denegación de acceso y consulta del índice del registro de entrada y salida de documentos de los meses de enero y febrero de 2018, para desempeñar las funciones de gestión, control y fiscalización.

Analizada la solicitud, que se acompaña de una copia del expediente administrativo tramitado ante la GAIP, y de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica emito el siguiente informe:

Antecedentes

1. En fecha 12 marzo de 2018, la persona reclamante, que es concejal del Grupo municipal presentó un escrito al Ayuntamiento solicitando un listado del registro de entrada y salida de documentos del consistorio, de los meses de enero y febrero de 2018, para desempeñar las funciones de gestión, control y fiscalización.
2. En fecha 16 de marzo de 2018, el Ayuntamiento denegó la solicitud de acceso presentada por el concejal.
3. En fecha 4 de abril de 2018, el concejal presenta una reclamación ante la GAIP en la que reitera la petición de acceso a la documentación solicitada.
4. En fecha 12 de abril de 2018, la GAIP solicita al Ayuntamiento la emisión de un informe en relación con la reclamación presentada. Consta en el expediente dirigido a esta Autoridad copia del Informe de la Secretaría General del Ayuntamiento, de 15 de marzo de 2018, sobre la solicitud de acceso a la información por parte del Grupo Municipal.
5. En fecha 11 de mayo de 2018, la GAIP solicita a esta Autoridad que emita el informe previsto por el artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con la reclamación presentada por el concejal del Ayuntamiento.

Fundamentos Jurídicos

De conformidad con el artículo 1 de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, la APDCAT es el organismo independiente que tiene por objeto garantizar, en el ámbito de las competencias de la Generalidad, los derechos a la protección de datos personales y de acceso a la información vinculada a los mismos.

El artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que regula la reclamación contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, establece que si la denegación se ha fundamentado en la protección de datos personales, la Comisión debe emanar informe a la Autoridad Catalana de Protección de Datos, el cual debe ser emitido en el plazo de quince días.

Por ello, este informe se emite exclusivamente en lo que se refiere a la valoración de la incidencia que el acceso solicitado puede tener respecto de la información personal de las personas afectadas, entendida como "cualquier información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo que concierne a personas físicas identificadas o identificables" sin esfuerzos desproporcionados (artículo 5.1 f) y 5.1 o) del Reglamento de despliegue del LOPD (RLOPD), aprobado por el R. decreto 1720/2007, de 21 de diciembre). Por tanto, queda fuera del objeto de este informe cualquier otro límite o aspecto que no afecte a los datos de carácter personal que consten en la información solicitada.

El plazo transcurrido para la emisión de este informe puede comportar una ampliación del plazo para resolver la reclamación, si así lo acuerda la GAIP y se notifica a todas las partes antes de que concluya el plazo para resolver.

En consecuencia, el presente informe se emite en base a las mencionadas previsiones de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos y la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTC).

De acuerdo con el artículo 17.2 de la Ley 32/2010, este informe se publicará en la web de la Autoridad una vez notificado a las personas interesadas, previa anonimización de los datos de carácter personal.

II

Antes de entrar a analizar el fondo de la reclamación conviene determinar el régimen jurídico aplicable a la solicitud.

La disposición adicional primera, apartado segundo, de la LTC 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."

En caso de que nos ocupa, la persona reclamante tiene la condición de concejal. Por tanto, son de aplicación las disposiciones que establece 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), en cuanto al acceso de los concejales, consejeros comarcales o diputados provinciales a la información municipal.

Esto sin perjuicio de que a la persona reclamante se le tenga que reconocer al menos las mismas garantías en cuanto al acceso a la información -incluyendo la posibilidad de interponer reclamación ante la GAIP- que al resto de ciudadanos que no tengan esta condición de cargo electo, dada la aplicación supletoria de la LTC (DA1a. apartado 2).

Como ha recuerdo esta Autoridad en ocasiones anteriores (entre otras, los informes IAI 30/2017, IAI 10/2017, IAI 7/2017, IAI 35/2016 o IAI 1/2007, que se pueden consultar en la web <http://apdcat.gencat.cat>), la legislación de régimen local (artículo 77 LRBRL y artículo 164.1 TRLMRLC), reconoce un derecho de acceso a todos los cargos electos, independientemente de que se encuentren en el equipo de gobierno o bien en oposición, a la información de que disponga su corporación local y que pueda resultar necesaria para el ejercicio de las funciones que les corresponden.

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 obran en poder de los servicios de la Corporación y resultan precisos para el desarrollo de su función.

La solicitud de ejercicio del derecho recogido en el párrafo anterior deberá ser resuelta motivadamente en los cinco días naturales siguientes a aquél en que se hubiera 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, datos o informaciones que están en poder de los servicios de la corporación y son necesarios para el desarrollo de su función.”

Ahora bien, esto no significa que ese derecho de los concejales sea un derecho absoluto. Si entra en conflicto con otros derechos deberá hacerse una ponderación de los diferentes derechos en juego, para decidir cuál debe prevalecer y en qué medida.

Así lo ha venido a reconocer la propia legislación de régimen local. El citado artículo 164 del TRLMRLC, al regular las condiciones del ejercicio del derecho de acceso a información municipal por los miembros de las corporaciones (apartados 2 y 3), establece, como posible fundamento para denegar motivadamente la solicitud de información, que “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” (apartado 3, letra a)), pero obviamente también habrá que tener en cuenta otros derechos fundamentales que puedan verse afectados por la solicitud de información.

Asimismo, de la legislación de régimen local y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo se desprende que no cabe exigir a los concejales que, para acceder a la información municipal, éstos deban explicar o fundamentar la finalidad de su petición, puesto que la razón de su solicitud debe entenderse implícita en el ejercicio de sus funciones como concejales, a los que les corresponde el control y fiscalización de los órganos de gobierno de la corporación, tal y como se explicita en artículo 22.2 a) de la LRBRL.

Dado que el ejercicio del derecho de acceso del concejal podría comportar una limitación del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal (artículo 18.4 CE), habrá que ver si se trata de una limitación proporcionada, dado que según reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, la limitación de derechos fundamentales sólo puede producirse de

forma proporcionada (SSTC 11/1981, 57/1994, 66/1995, 11/2006, 206/2007, entre otros).

Hay que tener en cuenta que los cargos electos participan de una actuación pública que se manifiesta en una amplia gama de asuntos concretos, como el derecho a la fiscalización de las actuaciones de la corporación, control, análisis estadístico, etc., que son necesarios para el funcionamiento del Ayuntamiento, para su labor de control y para documentarse a efectos de adoptar decisiones en el futuro (entre otros, STS de 29 de marzo de 2006).

Por todo ello, será necesario examinar en qué términos solicita el concejal este acceso con el fin de facilitar la ponderación que el Ayuntamiento, como responsable, debe realizar para valorar la pertinencia del acceso a determinados datos personales, en base al principio de calidad de los datos.

III

Por lo que respecta al fondo de la reclamación, esta Autoridad se ha pronunciado en ocasiones anteriores sobre el acceso de los concejales al registro de entrada y salida de documentos de las corporaciones municipales respecto a la normativa de protección de datos de carácter personal, entre otros en los dictámenes CNS 29/2018, CNS 10/2017, CNS 80/2016, CNS 24/2015 . Las consideraciones jurídicas de las que son plenamente de aplicación al caso que ahora nos ocupa.

Desde el punto de vista de la normativa de protección de datos, es necesario tener en cuenta el principio de calidad de los datos (artículo 4 LOPD), que implica, por un lado, que el acceso a la información municipal, que incluya determinadas datos de carácter personal, sin consentimiento de los afectados debe vincularse 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. Y, por otra parte, está justificado, exclusivamente, el tratamiento de los datos imprescindibles para cumplir la finalidad.

Por tanto, comporta hacer, en cada caso concreto, un ejercicio de ponderación para evaluar las implicaciones que puede tener, el ejercicio del derecho de acceso a información del concejal para los derechos de las personas afectadas, como el derecho a la protección de los datos personales.

A los efectos que nos ocupan, es necesario saber qué información consta en el Registro de entrada y salida de un Ayuntamiento, en este sentido, el artículo 16.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (Ley 39/2015) dispone que: "el registro electrónico de cada Administración u organismo debe garantizar 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, en su caso, 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 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, a efectos 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) Negociación, Sección o dependencia a la 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 realizar un análisis previo en relación, entre otros, al mayor o menor grado de concreción con el 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, a fin de facilitar la ponderación posterior en caso de solicitudes de acceso a información por parte de los concejales.

Dado que, por la información de que se dispone, la reclamación se centra en la solicitud de acceso relativa al acceso al Registro de entradas y salidas de documentos del Ayuntamiento de los meses de enero y febrero de 2018, y que corresponde a un total de 2157 asentamientos, se entiende que se trata de una petición genérica e indiscriminada, ya que, si bien acota el período de tiempo respecto al que solicita el acceso (enero y febrero de 2018), no hace mención alguna al ámbito de actuación municipal que es de su interés (obras y servicios, enseñanza, recursos humanos, etc.) y/o los posibles sujetos afectados, entre otros aspectos.

Así, en este caso, dados los términos en que se formula la consulta, no parece que pueda concluirse que un acceso generalizado e indiscriminado a la información que conste en el registro de entrada y salida de documentos resulte justificada desde el punto de vista del derecho a la protección de datos.

Por otra parte, es necesario puntualizar, que el Ayuntamiento debería valorar especialmente la posibilidad de facilitar el acceso a la información del Registro de entrada previa disociación de los datos personales. Esta posibilidad podría ser pertinente en aquellos casos en los que sin incluir datos concretos que puedan identificar a hacer identificables a las personas físicas, siguiendo los términos del artículo 3.f de la LOPD, se pueda dar una respuesta satisfactoria a la petición efectuada.

De ser así, habría que tener presente, para que la disociación pudiera ser considerada suficiente a efectos de la LOPD, que con la aplicación del proceso de disociación (artículo 3.j) LOPD) resultara realmente imposible asociar un determinado dato con un individuo determinado. Se considera, en este sentido, que el afectado no es determinable o identificable cuando su identificación exija plazos o actividades desproporcionadas (artículo 5.1 o) RLOPD).

De esta forma 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.

IV

Para finalizar, cabe recordar que siempre que el acceso de los concejales a datos personales se efectúe por razón de las funciones que como tales tienen encomendadas éstos tendrán que regirse, aparte de por el deber de reserva impuesto por la normativa de régimen local (artículo 164.6 TRLMRLC), y por el deber de secreto (artículo 10) establecidos en la LOPD.

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

Según este artículo, los miembros de la Corporación tienen el deber de guardar reserva en relación a las informaciones que se les facilite para hacer posible el desarrollo de su función.

Este deber de secreto también se prevé explícitamente en el artículo 10 de la LOPD, según el cual:

“El responsable del fichero y los que intervengan en cualquier fase del tratamiento de los datos de carácter personal están obligados al secreto profesional en cuanto a los datos y al deber de guardarlos, obligaciones que subsisten incluso después de finalizar sus datos relaciones con el titular del fichero o, en su caso, con su responsable.”

Por tanto, si el uso posterior de la información a la que el concejal habría accedido por razón de su cargo comportase revelar los datos personales contenidos en la misma a terceras personas, sin consentimiento del afectado o la correspondiente habilitación legal (artículo 11 LOPD), podríamos encontrarnos también ante una actuación no ajustada a la normativa de protección de datos, aunque en origen el acceso se considerase legítimo.

Conclusión

La normativa de protección de datos impide el acceso de la persona reclamante a la información que conste en el registro de entrada y salida de documentos, por tratarse de un acceso generalizado e indiscriminado a toda la información. Ello sin perjuicio de que se pueda dar acceso a la información de forma disociada, o que respecto de peticiones concretas se pueda dar acceso después de una ponderación de la que resulte la justificación de la medida.

Barcelona, 28 de mayo de 2018