

IAI 24/2018

Reclamación: 159/2018

Informe jurídico emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación con la reclamación presentada por un concejal contra un ayuntamiento por la denegación del acceso a la deuda pendiente de un restaurante por concepto de ocupación de la vía pública.

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 las reclamaciones 159/2018 y 160/2018 presentadas por un concejal contra un Ayuntamiento .

A pesar de haberse solicitado un único informe, como se trata de dos reclamaciones independientes, que no consta que hayan sido acumuladas y, dada la diferente naturaleza de los datos recabados, ambas solicitudes se tramitan por separado y el presente informe se emite respecto a la reclamación 159/2018 relativa a la denegación del acceso a la deuda pendiente de un restaurante por concepto de ocupación de la vía pública.

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 6 de abril de 2018 con registro de entrada núm. 407, un concejal presentó una solicitud ante el ayuntamiento pidiendo que se le facilitara la siguiente información: "la deuda pendiente a 30/11/2017 de un restaurante, por concepto de ocupación de la vía pública. Desconocemos a qué nombre/s particular/es se carga contablemente esta deuda".
2. En fecha 8 de mayo de 2018, el concejal presenta reclamación ante la GAIP en la que expone que ha pedido al Ayuntamiento la información a la que hace referencia el punto 1 de estos antecedentes y que, ante la falta de respuesta, solicita a la GAIP que requiera el Ayuntamiento para que le facilite la información solicitada.
3. En fecha 16 de mayo de 2018 la GAIP solicita al ayuntamiento que emita informe en relación a todas las reclamaciones presentadas por el concejal contra aquel ayuntamiento, entre ellas, la que es objeto de este informe. Se incorpora al expediente el informe emitido al respecto por la alcaldesa del Ayuntamiento de Aiguamúrcia.
4. En fecha 6 de junio de 2018, la GAIP remite a esta Autoridad las reclamaciones con números 159/2018 y 160/2018 presentadas por el concejal contra el ayuntamiento y solicita la emisión de un informe al respecto. Como se ha expuesto, dado que se trata de dos reclamaciones independientes, que no consta que hayan sido acumuladas y, dada la diferente naturaleza de las

datos solicitados, ambas solicitudes se tramitan por separado y el presente informe se emite respecto a la reclamación 159/2018.

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.

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 "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 número, 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", de acuerdo con la definición del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril, relativo a la protección de las personas físicas en cuanto al tratamiento de los datos personales (en adelante, RGPD), de aplicación desde el día 25 de mayo de 2018 (artículo 99), en la misma línea de la LOPD, y el Reglamento de despliegue (RLOPD) -que eran las normas de protección de datos aplicables en el momento de presentar la solicitud de información-.

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.

El artículo 86 RGPD, dispone que Las datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o 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 las datos personales en virtud del presente Reglamento.”

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 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, que “el acceso a la información pública en las materias que tienen establecido un régimen de acceso especial está regulado por su normativa específica y, con carácter supletorio, por esta ley.”

La persona que solicita la información tiene la condición de concejal del Ayuntamiento, lo que hace que sean 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 lo que se refiere en el acceso de los concejales a la información municipal.

Esto sin perjuicio de que al concejal solicitante de información, se le tenga que reconocer al menos las mismas garantías en cuanto al acceso a la información que al resto de ciudadanos que no tengan esta condición de cargo electo, dada la aplicación supletoria de la Ley 19/2014 (disposición adicional primera apartado 2).

Como ha recuerdo esta Autoridad en ocasiones anteriores (entre otras, los dictámenes CNS 81/2016, 66/2016, 45/2016, 21/2016, 59/2015 y 50/2015, que se pueden consultar en la web www.apdcat.cat) el ordenamiento jurídico reconoce un derecho de acceso a los concejales municipales a aquella información de que disponga su corporación y que pueda resultar necesaria para el desarrollo de sus funciones.

El acceso a la información personal planteado en este caso debe examinarse desde la perspectiva del derecho de acceso que la normativa atribuye a los concejales, respecto de aquella información de que dispone el Ayuntamiento que resulte necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

El artículo 77 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.”

El reconocimiento del derecho de acceso a la información es para todos los miembros de la corporación local, por tanto, independientemente de que se encuentren en el equipo de gobierno o bien en la oposición.

El derecho a obtener todos los antecedentes, datos o informaciones que están en poder de los servicios de la corporación local y necesarios para el ejercicio de sus funciones, de conformidad con jurisprudencia reiterada al respecto (SSTS 27 de septiembre de 2002, 15 de junio de 2009, entre otros), forma parte del derecho fundamental a la participación política consagrado al artículo 23.1 de la Constitución Española, según el cual “los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente escogidos en elecciones periódicas por sufragio universal”.

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 en la propia imagen” (apartado 3, letra a)), pero obviamente el acceso también podría denegarse, cuando puedan verse afectados otros derechos fundamentales como el derecho a la protección de datos de carácter personal.

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), será necesario determinar 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 estudio de información de los asuntos de interés para el concejal, los servicios efectos de adoptar decisiones en el futuro (entre otros, STS de 29 de marzo de 2006).

En el caso planteado es necesario analizar la información concreta solicitada por el concejal, cuáles son las previsiones normativas en relación con esta información y su conexión con las funciones que tienen atribuidas los concejales y efectuar una ponderación, para evaluar las implicaciones que puede tener el ejercicio del derecho de acceso a la información de los concejales, en el derecho a la protección de los datos personales de las personas afectadas.

III

En su solicitud el concejal pide información sobre la deuda pendiente por concepto de ocupación de la vía pública de un restaurante del municipio, a fecha 30 de noviembre de 2017. Se hace constar en la solicitud que esta información es necesaria para el desarrollo de su labor como concejal.

Aunque la solicitud únicamente hace referencia a los datos económicos consistentes en la deuda contraída, el hecho de que sea relativo a una actividad concreta (tasa de ocupación de la vía pública de un restaurante en concreto) permite identificar, sin grandes esfuerzos, a la persona titular de la misma y vincularla con los datos que se obtengan.

Según se hace constar en el informe emitido por la alcaldesa a petición de la GAIP, el titular de la actividad es persona física. Así, las informaciones relacionadas con las deudas contraídas por una persona física, con independencia de la particular naturaleza de estas deudas, son datos de carácter personal sometidos a la normativa de protección de datos.

La LOPD (normativa de protección de datos aplicable en el momento de la solicitud de información) considera cesión o comunicación de datos "cualquier revelación de datos efectuada a una persona distinta del interesado" (art.3.i) .

Al respecto, y en línea con el criterio sostenido por esta Autoridad, la comunicación de datos personales que pueda producirse entre la administración municipal y los concejales que forman parte de un grupo municipal aunque podría considerarse, en un sentido amplio, como una "comunicación de datos" de acuerdo con el artículo 19.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LRBRL), el gobierno y la administración municipal corresponde a el Ayuntamiento, - integrado por el alcalde y los concejales-. Los concejales forman parte del Ayuntamiento, y como tales no son propiamente un tercero "ajeno" a la relación entre las personas físicas titulares de los datos y el propio Ayuntamiento. Ahora bien, el hecho de que este acceso a la información personal no sea considerado una cesión de datos, no excluye que su tratamiento deba realizarse con pleno respeto a los principios establecidos en la normativa de protección de datos.

Como hemos visto, la información solicitada está relacionada con la gestión y recaudación de ingresos por parte de los órganos de gobierno y administración municipal. En este sentido, habrá que analizar cuáles son las previsiones normativas en relación con las funciones que tienen encomendados los concejales en esta materia. Así, es necesario tener en consideración, que el pleno de la corporación tiene atribuidas, entre otras funciones, el control y fiscalización de los órganos de gobierno (art.22.1.a) LRBRL.

En materia presupuestaria, corresponde al Pleno la aprobación del presupuesto y sus modificaciones (art. 22.2.f) LRBRL y arts. 168 y 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). A lo largo del ejercicio presupuestario y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 207 del TRLRHL y las reglas 105 y 106 de la ICAL, dentro del trimestre siguiente, tras el devengo de cada trimestre natural, la Intervención General debe remitir al 'Alcaldía o en la Presidencia de la Comisión Informativa de Economía que dará cuenta al Pleno, información sobre la ejecución de los presupuestos y del movimiento de la tesorería y de las operaciones presupuestarias independientes y auxiliares del presupuesto. En concreto, y en cuanto al estado de los ingresos, esta información debe

facilitar los importes correspondientes a las previsiones de ingresos iniciales, sus modificaciones, y las previsiones definitivas y derechos reconocidos netos, así como la recaudación neta.

Asimismo, corresponde al Pleno la aprobación de la Cuenta General de la Corporación, formada por la Intervención y sometida a informe de la Comisión Especial de Cuentas de la entidad, constituida por miembros de los distintos grupos políticos de la Corporación. (art. 212.4 TRLHL). La cuenta general refleja la situación económico-financiera y patrimonial, los resultados económicos y patrimoniales, y la ejecución y liquidación de los presupuestos.

El estado de liquidación del presupuesto de ingresos ofrece información sobre el concepto del ingreso presupuestado, distinguiendo entre las previsiones iniciales y definitivas, el importe de los derechos de cobro, los derechos anulados (derechos reconocidos en el ejercicio que han sido anulados por aplazamientos o fraccionamientos de pago, anulación de liquidaciones o devoluciones de ingresos indebidos que han sido pagadas ese año), los derechos cancelados, porque se han cobrado en especie o porque el deudor ha resultado ser insolvente, los derechos reconocidos netos y los derechos pendientes de cobro a 31 de diciembre (importe de los derechos reconocidos en el ejercicio que no se han cobrado). En definitiva, informa sobre cómo se ha ejecutado el presupuesto y contiene información necesaria para conocer el importe de los recursos que han sido obtenidos durante el año y de dónde proceden.

Situados en el contexto de la rendición de cuentas públicas, conviene apuntar que el acceso por parte de los concejales a la información relacionada con el estado de ingresos, podría ser solicitada en el seno de la comisión especial de cuentas (obligatoria en todos los municipios y formada por miembros de los diferentes grupos políticos integrantes de la Corporación), por la vía de los artículos 212.2 TRLHL y 58 TRLMLC, pero también por la vía del artículo 212.4 TRLHL en relación con el artículo 77.2 a) LRBRL.

Para el ejercicio de las funciones de control y fiscalización de los órganos de gobierno, en relación con el papel de control político que la normativa atribuye al pleno de la corporación, a quien le corresponde, en última instancia, la aprobación de la cuenta general, los concejales deben poder disponer de la información, datos, documentación contable y justificativa de los diferentes estados de las cuentas, que les permita evaluar cuál ha sido la actuación de la administración municipal, respecto de los derechos reconocidos a favor de la corporación que consten como pendientes de cobro, así como respecto a los derechos reconocidos y posteriormente anulados o cancelados.

La actuación de los órganos de gobierno y de la administración municipal en materia de gestión y recaudación de los ingresos públicos incide directamente en la ejecución del presupuesto de ingresos y en el estado de cuentas general, y el resultado de esta actuación repercute en la situación presupuestaria y económica de la corporación, por tanto los concejales deben poder verificar el seguimiento y control que los órganos de gobierno y la administración municipal realizan sobre los saldos pendientes de cobro sea cual sea el origen de la deuda.

Con carácter general, se puede concluir que la información relacionada con las deudas de una persona es información de carácter económico que puede afectar a su esfera socioeconómica, pero que no constituye información íntima, sensible, o que merezca una especial protección a efectos de la legislación de protección de datos.

Respecto a los datos relacionados con deudas de naturaleza tributaria, como lo sería la deuda correspondiente a la tasa por la ocupación de la vía pública, debe tenerse en cuenta el especial tratamiento que la normativa prevé respecto de los datos personales tributarios.

Las haciendas locales tienen, para la cobranza de los tributos y demás ingresos de derecho público, las mismas prerrogativas que la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria atribuye a la Hacienda Estatal.

En este sentido, el artículo 95 de la LGT establece una detallada regulación del carácter reservado de los datos tributarios, así:

“1. Los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria en el cumplimiento de sus funciones tienen carácter reservado y sólo pueden ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de las sanciones que procedan, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo que la cesión tenga por objeto: (...)”

3. La Administración tributaria debe adoptar las medidas necesarias para garantizar la confidencialidad de la información tributaria y su uso adecuado.

Todas las autoridades o funcionarios que tengan conocimiento de estos datos, informes o antecedentes están obligados al más estricto y completo sigilo respecto de ellos, salvo en los casos mencionados. (...)”

Está claro, pues, que la LGT protege determinada información referida a los obligados tributarios, condicionando su acceso y tratamiento a unas determinadas finalidades. En consecuencia, de este precepto puede entenderse que los datos sometidos a tratamiento para fines de trascendencia tributaria únicamente podrían ser accesibles por los órganos de la corporación municipal que ostentan competencias en esta materia, sin que, por tanto, puedan ser empleados por otros órganos o dependencias, salvo en aquellos supuestos en los que una ley diera cobertura a este tratamiento.

La utilización de determinada información tributaria para finalidades distintas de las previstas en la legislación tributaria ha sido analizada por esta Autoridad entre otras en los dictámenes CNS 7/2017, CNS 21/2016 y 33/2012. A pesar de que en estos dictámenes se concluye que no habría suficiente habilitación legal por considerar que los concejales municipales pueden tener un acceso generalizado a todos los datos personales contenidos en un padrón fiscal, con identificación de todas las personas afectadas; desde la perspectiva del principio de calidad de los datos en aquellos dictámenes, se planteaba la posibilidad de dar la información a los concejales de forma disociada o anonimizada, si esta posibilidad no desvirtuaba la legítima finalidad prevista en la LRBRL y demás normativa mencionada en relación a los concejales.

Asimismo, estos dictámenes también preveían la posibilidad de que, en determinados casos, en función de qué información concreta solicite el concejal, y de la finalidad legítima pretendida con la solicitud de acceso, la normativa de protección de datos podría habilitar el acceso a determinados datos incluidos en la información municipal tributaria, referidos a determinadas personas o determinados inmuebles, cuando sea necesario para el desarrollo de las funciones de control de las actividades de la Corporación municipal, en los términos previstos en la LRBRL.

Así, en el caso que nos ocupa, el único dato que solicita el concejal es el dato económico de la deuda pendiente. La información solicitada puede ser relevante para el ejercicio de las funciones de control aducidas por el concejal en su solicitud, más si se tiene en consideración que se trata de un municipio pequeño, y que el hecho imponible del tributo es la utilización privativa y la ocupación de la vía pública, puesto que cualquier actividad en un municipio pequeño tiene un claro impacto en la gestión municipal.

Por tanto, desde la perspectiva del control de la actuación administrativa en el ámbito de la gestión y recaudación de los derechos reconocidos en favor de la corporación, para poder detectar si se ha producido alguna irregularidad en el ámbito de esta actividad, cuya responsabilidad corresponde en todo caso a los órganos de gobierno de la corporación, el acceso a los datos de un deudor por concepto de ocupación de la vía pública, tal y como se hace constar en la ción, se enmarca dentro de las funciones legítimas de control y fiscalización legítimamente atribuidas a los concejales.

Por otro lado, en este supuesto, no parece que tuviera sentido la anonimización de la información. No sólo por la facilidad con la que se podría acabar identificando igualmente a la persona afectada, sino por la individualización y el carácter limitado de la información solicitada, así como también por las circunstancias concurrentes (ocupación privativa de la vía pública).

Dicho esto, y al amparo del principio de finalidad, el tratamiento de los datos a los que tenga acceso el Concejal no podrá tener otro objeto que el estricto cumplimiento de la función concreta de control que éstos tienen atribuidos.

V

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.

Asimismo, en relación con el deber de secreto, según dispone el Código Penal (artículos 197 y 198), la autoridad o funcionario público que, fuera de los casos permitidos en la ley y prevaliéndose de su cargo, difunda, revele o ceda a terceros determinados datos, estaría realizando una conducta que podría ser constitutiva del delito de descubrimiento y revelación de secretos.

Conclusión

La normativa de protección de datos no impide el acceso del concejal a la información sobre las deudas pendientes, a fecha 30 de noviembre de 2017, respecto de un restaurante en concepto de ocupación de la vía pública, a que se refiere la sola licitud.

Barcelona, 19 de junio de 2018