

Dictamen en relació amb la consulta d'un ajuntament sobre l'accés dels regidors als expedients municipals relatius a desnonaments

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit d'un ajuntament, en què es plantegen diverses qüestions relacionades amb l'accés dels regidors als expedients municipals relatius a desnonaments que afecten a habitatges dins del terme municipal i la seva adequació a la normativa de protecció de dades de caràcter personal.

Analitzada la petició i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica, es dictamina el següent.

I

(...)

II

L'Ajuntament exposa, en el seu escrit de consulta, que els regidors de diversos grups municipals han sol·licitat en diverses ocasions accés als expedients municipals relatius a desnonaments que afecten a habitatges dins del terme municipal.

A la vista d'aquests fets, sol·licita el parer d'aquesta Autoritat en relació amb les qüestions següents:

1. Un regidor pot demanar informació sobre una sèrie d'expedients sense identificar i relatius a desnonaments d'habitatges particulars o bé ha d'identificar prèviament l'expedient al qual vol accedir?
2. En el cas de tenir dret a rebre la dita informació, ¿com s'hauria d'accedir a les dades de caràcter personal?
3. Un cop conegudes les dades identificatives de les persones desnonades ¿podria posar-se en contacte amb elles sense la seva prèvia autorització?

A aquestes qüestions ens referim en els apartats següents d'aquest dictamen.

III

La Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern (en endavant, LTC), 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."*

Així, en el cas que ens ocupa, en què es planteja l'accés dels regidors a expedients municipals relatius a desnonaments, resulten 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 Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril (TRLMRLC), pel que fa a l'accés dels regidors a la informació municipal.

Com ha fet avinent aquesta Autoritat en ocasions anteriors (entre d'altres, els informes IAI 34/2017, IAI 45/2017, IAI 23/2018 o IAI 24/2018, que es poden consultar al web

<http://apdcat.gencat.cat>), la legislació de règim local reconeix un dret d'accés a tots els càrrecs electes, independentment que es trobin en l'equip de govern o bé en l'oposició, a la informació de què disposi llur corporació local i que pugui resultar necessària per a l'exercici de les funcions que els corresponen.

Així, l'article 77.1 de l'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"*.

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 els 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 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 *"los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal."*

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).

Ara bé, com ja ha recordat aquesta Autoritat en diverses ocasions, l'exercici d'aquest dret d'accés a la informació municipal es troba en qualsevol cas sotmès a determinades condicions previstes en el TRLMRLC, citat, i en el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals (ROF), aprovat pel Reial decret 2568/1986, de 28 de novembre, sens perjudici del que pugui establir el reglament d'organització i funcionament de cada ens local.

L'article 164.2 del TRLMRLC disposa en quins casos els serveis de la corporació han de facilitar directament informació als membres electes. Fora dels supòsits d'accés directe a la informació o documentació, l'article 164.3 del TRLMRLC disposa que:

"En els altres casos, la sol·licitud d'informació s'entén com a acceptada per silenci administratiu si no es dicta resolució denegatòria en el termini de quatre dies a comptar de la data de presentació de la sol·licitud. En qualsevol cas, la resolució denegatòria s'ha de motivar, i només es pot fonamentar en els supòsits següents:

a) Quan 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.

b) Quan es tracti de matèries afectades per la legislació general sobre secrets oficials o per secret sumarial."

Les sol·licituds d'accés poden ser denegades quan concorri alguna de les circumstàncies previstes en els apartats a) o b) esmentats, però l'accés també podria denegar-se, atesa la naturalesa del dret a la protecció de dades (STC 292/2000), quan, amb independència que unes determinades dades puguin ser considerades íntimes o no, hi hagi altres circumstàncies concretes relacionades amb dades personals que ho justifiquin, en particular a l'empara del

principi de minimització de dades, d'acord amb el qual *“los datos personales serán adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados”* (article 5.1.c) del Reglament (UE) 2016/679, del Parlament i del Consell Europeu, de 27 d'abril de 2016, General de Protecció de Dades (en endavant, RGPD)).

Aquest principi implica, d'una banda, que l'accés a la informació municipal que inclogui determinades dades de caràcter personal, sense consentiment dels afectats, ha de vincular-se necessàriament a l'exercici de les funcions que corresponguin en cada cas al regidor de què es tracti, en els termes previstos en la legislació de règim local. D'altra banda, implica un exercici de ponderació, per tal d'avaluar les implicacions que pot tenir, en cada cas, l'exercici del dret d'accés a la informació dels regidors per als drets de les persones afectades, com ara, el dret a la protecció de les dades personals (article 18.4 CE).

L'Autoritat ve assenyalant, com elements a considerar a l'hora de dur a terme aquesta ponderació -la qual correspon a l'Ajuntament, com a responsable del tractament (article 4.7) RGPD)-, les circumstàncies del cas concret, les dades personals que es contenen en la documentació sol·licitada, la finalitat pretesa i els termes amb què es formuli la petició o els possibles subjectes afectats, entre d'altres.

Respecte la concreció de la sol·licitud d'accés -aspecte a què es refereix expressament la consulta-, cal tenir en consideració que la legislació de règim local no exigeix als càrrecs electes que, per accedir a la informació en poder de la corporació, hagin d'explicitar o fonamentar la finalitat de la seva petició, atès que la raó de la seva sol·licitud s'ha d'entendre implícita en l'exercici de les funcions que els corresponen com a càrrecs electes, en els termes previstos en la dita legislació de règim local.

Ara bé, interpretant les previsions de la legislació de règim local i la jurisprudència del Tribunal Suprem, en connexió amb l'RGPD i amb la necessitat de circumscriure l'accés a les dades personals al marc d'una finalitat legítima, aquesta Autoritat sosté que podria ser convenient que els regidors, en fer la sol·licitud d'accés a la informació que contingui dades de caràcter personal, concretin en relació amb quina finalitat sol·liciten aquest accés i/o els termes de la seva sol·licitud. Especialment per aquells supòsits en què en la informació sol·licitada puguin haver-hi categories especials de dades (article 9 RGPD), dades incloses dins d'aquesta categoria amb un règim específic (les relatives a infraccions administratives o penals), o bé dades mereixedores d'una especial reserva o confidencialitat en atenció a la concurrència de determinades circumstàncies qualificades (per exemple, situacions de vulnerabilitat social, dades de menors, dades relacionades amb la violència de gènere, la possibilitat d'elaborar perfils socioeconòmics, etc.).

L'objectiu pretès amb aquesta ponderació és evitar que es comuniquin als regidors dades personals excessives o no pertinents per assolir la finalitat pretesa amb l'accés, la qual necessàriament ha d'estar vinculada al desenvolupament de les funcions que els hi corresponen com a càrrecs electes.

Per tant, si bé no seria exigible, als efectes de poder valorar la pertinença de l'accés a determinades dades personals incloses, en el present cas, en els expedients relatius a desnonaments de què disposa l'Ajuntament, seria convenient que els regidors concretessin en relació amb quina finalitat sol·liciten aquest accés i també en quins termes.

Pel que fa a la conveniència d'identificar o no els dits expedients, com qüestiona l'Ajuntament, fer avinent que, en aquest cas, no es tracta tant d'una qüestió de que resulti convenient disposar d'aquest nivell de concreció per poder valorar la pertinença de l'accés a determinades dades personals incloses en aquests expedients, sinó de que la ponderació que se'n faci serà en un i altre cas diferent.

Així, en un cas com el que ara s'examina, en què, per la informació de què es disposa, els regidors no han identificat l'expedient o els expedients que són del seu interès, caldrà dur a terme l'esmentada ponderació tenint en consideració que es planteja un accés generalitzat a tots els expedients relatius a desnonaments.

IV

L'Ajuntament planteja, en el seu escrit de consulta, com, en un cas com el plantejat, s'hauria d'accedir a les dades personals incloses en la informació sol·licitada pels regidors, que fa referència a casos de desnonaments en el municipi.

La Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica, estableix mesures per evitar els desnonaments que puguin produir una situació de manca d'habitatge, no només en casos d'execució hipotecària, sinó també per impagament del lloguer, tals com l'establiment d'ajuts per evitar desnonaments (article 5.5) o l'obligatorietat de real·lotjar les persones afectades (article 5.6), entre d'altres.

Cal tenir en consideració que el compliment d'aquestes mesures correspon a les administracions públiques competents, a través, dels seus serveis socials. La Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials, estableix que la finalitat dels serveis socials és *“assegurar el dret de les persones a viure dignament durant totes les etapes de la vida mitjançant la cobertura de llurs necessitats personals bàsiques i de les necessitats socials, en el marc de la justícia social i del benestar de les persones”* (article 3). I estableix com a funcions pròpies dels serveis socials bàsics (article 17), entre d'altres, *“detectar les situacions de necessitat personal, familiar i comunitària en llur àmbit territorial”* (lletra a)) i *“intervenir en els nuclis familiars o convivencials en situació de risc social, especialment si hi ha menors”* (lletra g)).

En compliment d'aquestes previsions, les actuacions dels ajuntaments en aquest àmbit solen comprendre l'acompanyament a les famílies afectades, que pot incloure la recerca d'alternatives d'habitatge o la mediació amb els propietaris, l'assessorament jurídic i social, la tramitació d'ajuts econòmics per al pagament de lloguers o el real·lotjament en pisos d'emergència social, entre d'altres.

Si bé en el cas que s'examina no es disposa d'informació específica sobre les dades personals incloses en els expedients respecte els quals els regidors sol·liciten l'accés, llevat del nom i cognoms de les persones ateses pels serveis socials de l'Ajuntament, no es pot descartar que, en funció de quines siguin les circumstàncies personals dels afectats (per exemple, l'existència d'una discapacitat) puguin constar a l'expedient dels serveis socials dades especialment protegides, en els termes de l'article 9 de l'RGPD.

Però més enllà d'això, cal tenir en consideració que, en atenció al motiu de la dita intervenció (persones en situació de risc d'exclusió residencial que estan en procés d'ésser desnonades del seu habitatge habitual o ho han estat), ens trobem davant d'informació que, en qualsevol cas, revela l'existència d'una situació d'especial necessitat. Una informació que, tal com es desprèn de la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials (article 9), és mereixedora d'una especial reserva o confidencialitat.

Aquestes circumstàncies podrien actuar com un límit al dret d'accés dels regidors a la informació continguda en els expedients controvertits, en cas de no quedar suficientment acreditada la rellevància que pugui tenir la identificació concreta d'aquestes persones per a l'exercici de les funcions que tenen atribuïdes com a càrrecs electes.

Escau assenyalar, en aquest punt, que en la consulta no s'especifica si els regidors que han sol·licitat l'accés als expedients sobre desnonaments tenen o no responsabilitats de gestió en aquest àmbit d'actuació municipal.

Així, tractant-se, per exemple, del regidor de serveis socials o d'habitatge, en funció de com s'hagi organitzat el govern municipal, l'accés per aquest als expedients sobre desnonaments de manera que les persones afectades resultin identificables resultaria justificat en atenció a les funcions que li corresponen en aquest àmbit de gestió.

Per contra, tractant-se d'un regidor que no té atribuïdes responsabilitats de gestió en aquest àmbit i a manca de més informació sobre la necessitat de disposar de la identificació concreta d'aquestes persones per a l'exercici de les seves funcions de fiscalització i control de l'actuació municipal, no sembla que es pogués admetre un accés generalitzat a tots els expedients sobre desnonaments tal com se sol·licita.

Ara bé, això no significa que aquests regidors no puguin accedir a determinada informació sobre els desnonaments ocorreguts en el municipi.

Així, en atenció als termes de la seva sol·licitud (accés generalitzat), cabria plantejar-se l'opció de lliurar la informació de forma anonimitzada (considerant 26 RGPD). Aquesta possibilitat, que no s'exigeix amb caràcter general i que cal valorar en cada cas, podria ser pertinent en aquells casos en què, sense incloure dades que puguin relacionar-se amb una persona física identificada o identificable (article 4.1) RGPD), es pugui donar resposta satisfactòria a la petició d'accés dels regidors.

En un cas com el plantejat, això podria ser pertinent si, per exemple, la sol·licitud d'accés dels regidors tingués per finalitat conèixer quina és l'actuació de l'Ajuntament davant aquesta problemàtica concreta. A tal efecte, se'ls podria facilitar informació agregada sobre el nombre de persones ateses pels serveis socials, els motius a què respon la seva intervenció, les actuacions concretes realitzades per l'Ajuntament (assessorament, mediació, tramitació d'ajuts econòmics, reallotjament), etc.

També podria ser pertinent l'accés de manera anonimitzada si, per exemple, la sol·licitud d'accés tingués per finalitat un control dels ajuts concedits o denegats en aquest context. A aquest efecte, se'ls podria facilitar informació agregada sobre el nombre d'ajuts atorgats, la tipologia d'aquests ajuts (per al pagament de lloguers i/o de consums, per exemple), la quantia, etc.

Una altra opció, segons la finalitat pretesa pels regidors, podria ésser lliurar la informació prèvia seudonimització de les dades, que, en termes de l'article 4.5) de l'RGPD, consisteix en *"el tratamiento de datos personales de manera tal que ya no puedan atribuirse a un interesado sin utilizar información adicional, siempre que dicha información adicional figure por separado y esté sujeta a medidas técnicas y organizativas destinadas a garantizar que los datos personales no se atribuyan a una persona física identificada o identificable"*.

És a dir, lliurar la informació dels expedients de desnonaments introduint un sistema de codificació que preservi la identitat de les persones afectades (un codi numèric fix per a cada afectat -sense incloure, per tant, noms i cognoms o altres dades identificatives-, només conegut per l'Ajuntament), de manera que no siguin identificables per terceres persones.

Aquesta opció podria resultar vàlida si, per exemple, la finalitat pretesa pels regidors fos exercir una funció de control sobre les actuacions fetes respecte les persones ateses per l'Ajuntament al llarg d'un o successius exercicis o intentant correlacionar els diferents tipus de mesures adoptades.

V

L'Ajuntament també planteja, en la seva consulta, si, un cop conegudes les dades personals identificatives de les persones a què fan referència els dits expedients, els regidors podrien emprar-les per posar-s'hi en contacte.

Com en l'apartat anterior, és necessari diferenciar si ens trobem davant un tractament de dades efectuat per regidors amb responsabilitats de gestió en matèria de serveis socials o habitatge, o no.

Així, en el primer supòsit, no hi hauria inconvenients per a que el regidor pogués emprar les dades identificatives de les persones immerses en un procés de desnonament als efectes de posar-s'hi en contacte i, com s'apunta en l'escrit de consulta, oferir-los ajuda en l'àmbit de les seves competències, atès que es tractaria d'un tractament emmarcat en l'exercici de les funcions que li són pròpies en aquest àmbit d'actuació municipal.

Pel que fa al segon supòsit, és a dir, quan es tracta de regidors sense responsabilitats de gestió directament relacionades amb l'expedient de què es tracti, cal fer especial referència al principi de limitació de la finalitat (article 5.1.b) RGPD), segons el qual:

"1. Los datos personales serán:

(...)

b) recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, y no serán tratados ulteriormente de manera incompatible con dichos fines; de acuerdo con el artículo 89, apartado 1, el tratamiento ulterior de los datos personales con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica e histórica o fines estadísticos no se considerará incompatible con los fines iniciales («limitación de la finalidad»);"

D'aquest precepte es desprèn que qualsevol utilització de la informació personal posterior a un accés legítim per part dels regidors sense responsabilitats de gestió directament relacionades amb l'expedient de què es tracti ha d'estar igualment fonamentada en una finalitat legítima. En cas contrari, podríem trobar-nos davant d'un tractament no ajustat a l'RGPD, tot i que en origen l'accés a les dades personals es considerés legítim.

A més, aquesta finalitat en què s'emmarqui el tractament posterior de les dades personals per part d'aquests regidors no ha de ser incompatible amb aquella que justifica que puguin accedir a les dades.

Assenyalar, en aquest punt, que l'RGPD estableix, en el seu article 6.4, una sèrie d'aspectes a tenir en consideració a l'hora de valorar la possible compatibilitat entre finalitats diferents. En concret, s'haurà de tenir present:

"a) cualquier relación entre los fines para los cuales se hayan recogido los datos personales y los fines del tratamiento ulterior previsto;

b) el contexto en que se hayan recogido los datos personales, en particular por lo que respecta a la relación entre los interesados y el responsable del tratamiento;

c) la naturaleza de los datos personales, en concreto cuando se traten categorías especiales de datos personales, de conformidad con el artículo 9, o datos personales relativos a condenas e infracciones penales, de conformidad con el artículo 10;

d) las posibles consecuencias para los interesados del tratamiento ulterior previsto;

e) la existencia de garantías adecuadas, que podrán incluir el cifrado o la seudonimización."

Per tant, el tractament de les dades personals de les persones a què fan referència els expedients sobre desnonaments per part dels regidors sense responsabilitats de gestió

directament relacionades amb l'expedient de què es tracti haurà d'estar sempre vinculat i resultar necessari per a l'exercici de les seves funcions de fiscalització i control de les actuacions municipals o d'altres que els atorga la normativa vigent.

Qualsevol altre tractament que pogués realitzar-se a partir del coneixement de les dades personals dels afectats i que no es justificués en l'exercici d'aquestes funcions implicaria un canvi de finalitat que requeriria comptar amb el consentiment dels afectats o bé amb la concurrència d'una altra base jurídica de les establertes a l'article 6.1 de l'RGPD.

En aquest cas, en què es planteja si els regidors podrien emprar les dades identificatives de les persones afectades per posar-s'hi en contacte, cal fer avinent que, en principi, no sembla necessari que l'exercici de les funcions de control dels regidors en el context en què ens trobem hagi de requerir una comunicació directa amb les persones afectades. Si de l'examen de la informació obtinguda es pogués arribar a derivar que l'Ajuntament ha incorregut en algun error o responsabilitat, els regidors poden dirigir-se a l'òrgan o servei competent a fi d'efectuar les comprovacions pertinents, sense que aquest tractament impliqui un canvi de finalitat a la que motivà l'accés.

D'acord amb les consideracions fetes fins ara en relació amb la consulta plantejada, es fan les següents,

Conclusions

Atesa la naturalesa de la informació que pot constar en els expedients dels serveis socials municipals sobre desnonaments, no resulta justificat un accés generalitzat a tots els expedients per part de tots els regidors de la corporació. Per tant, caldria emprar tècniques d'anonimització o seudonimització de les dades.

Això sens perjudici que, si la petició d'accés l'efectuen regidors amb responsabilitats de gestió en aquest àmbit d'actuació municipal, es pugui admetre tant l'accés als expedients de desnonaments com el tractament de les dades obtingudes amb la finalitat de contactar-hi per oferir-los ajuda.

Barcelona, 13 de febrer de 2019