

Dictamen en relación con la consulta de un ayuntamiento sobre el acceso de los concejales a los expedientes municipales relativos a desahucios

Se presenta ante la Autoridad Catalana de Protección de Datos un escrito de un ayuntamiento, en el que se plantean diversas cuestiones relacionadas con el acceso de los concejales a los expedientes municipales relativos a desahucios que afectan a viviendas dentro del término municipal y su adecuación a la normativa de protección de datos de carácter personal.

Analizada la petición y visto el informe de la Asesoría Jurídica, se dictamina lo siguiente.

(...)

II

El Ayuntamiento expone, en su escrito de consulta, que los concejales de varios grupos municipales han solicitado en varias ocasiones acceso a los expedientes municipales relativos a desahucios que afectan a viviendas dentro del término municipal.

A la vista de estos hechos, solicita el parecer de esta Autoridad en relación con las siguientes cuestiones:

1. ¿Puede un Concejal pedir información sobre una serie de expedientes sin identificar y relativos a desahucios de viviendas particulares o bien debe identificar previamente el expediente al que quiere acceder?
2. En el caso de tener derecho a recibir dicha información, ¿cómo debería accederse a los datos de carácter personal?
3. Una vez conocidos los datos identificativos de las personas desahuciadas ¿podría poner ¿se en contacto con ellas sin su previa autorización?

A estas cuestiones nos referimos en los siguientes apartados de este dictamen.

III

La Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (en adelante, LTC), 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.”

Así, en el caso que nos ocupa, en el que se plantea el acceso de los concejales a expedientes municipales relativos a desahucios, resultan de aplicación las disposiciones establecidas por la legislación de régimen local, fundamentalmente, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LRBRL) y el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, aprobado por el Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril (TRLMRLC), en cuanto a acceso de los concejales a la información municipal.

Como recuerda esta Autoridad en ocasiones anteriores (entre otras, los informes IAI 34/2017, IAI 45/2017, IAI 23/2018 o IAI 24/2018, que se pueden consultar en la web

<http://apdcat.gencat.cat>), la legislación de régimen local reconoce un derecho de acceso a todos los cargos electos, independientemente de que se encuentren en el equipo de gobierno o bien en la 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”.

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 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 el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.”

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 e información de los antecedentes necesarios que tengan los servicios 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).

Ahora bien, como ya ha recordado esta Autoridad en varias ocasiones, el ejercicio de este derecho de acceso a la información municipal se encuentra en cualquier caso sometido a determinadas condiciones previstas en el citado TRLMRLC y en el Reglamento de organización , funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales (ROF), aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, sin perjuicio de lo que pueda establecer el reglamento de organización y funcionamiento de cada entidad.

El artículo 164.2 del TRLMRLC dispone en qué casos los servicios de la corporación deben facilitar directamente información a los miembros electos. Fuera de los supuestos de acceso directo a la información o documentación, el artículo 164.3 del TRLMRLC dispone que:

“En los demás 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 desde la fecha de presentación de la solicitud. En cualquier caso, la resolución denegatoria debe motivarse, y sólo puede fundarse en los siguientes supuestos:

- a) Cuando 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.
- b) Cuando se trate de materias afectadas por la legislación general sobre secretos oficiales o por secreto sumarial.”

Las solicitudes de acceso pueden ser denegadas cuando concorra alguna de las circunstancias previstas en los apartados a) ob) mencionados, pero el acceso también podría denegarse, dada la naturaleza del derecho a la protección de datos (STC 292/ 2000), cuando, con independencia de que unos determinados datos puedan ser considerados íntimos o no, existan otras circunstancias concretas relacionadas con datos personales que lo justifiquen, en particular al amparo del

principio de minimización de datos, de acuerdo con el cual “las datos personales serán adecuadas, pertinentes y limitadas a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados” (artículo 5.1.c) del Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento y del Consejo Europeo, de 27 de abril de 2016, General de Protección de Datos (en adelante, RGPD)).

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, 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. Por otra parte, implica un ejercicio de ponderación, con el fin de evaluar las implicaciones que puede tener, en cada caso, el ejercicio del derecho de acceso a la 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 del RGPD).

La Autoridad viene señalando, como elementos a considerar a la hora de llevar a cabo esta ponderación -la que corresponde al Ayuntamiento, como responsable del tratamiento (artículo 4.7) RGPD)-, las circunstancias del caso concreto, los datos personales que se contienen en la documentación solicitada, la finalidad pretendida y los términos con los que se formule la petición o los posibles sujetos afectados, entre otros.

Respecto a la concreción de la solicitud de acceso -aspecto a que se refiere expresamente la consulta-, hay que tener en consideración que la legislación de régimen local no exige a los cargos electos que, para acceder a la información en poder de la corporación, deban explicitar o fundamentar la finalidad de su petición, dado que la razón de su solicitud debe entenderse implícita en el ejercicio de las funciones que les corresponden como cargos electos, en los términos previstos en dicha legislación de régimen local.

Ahora bien, interpretando las previsiones de la legislación de régimen local y la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en conexión con el RGPD y con la necesidad de circunscribir el acceso a los datos personales en el marco de una finalidad legítima, esta Autoridad sostiene que podría ser conveniente que los concejales, al realizar la solicitud de acceso a la información que contenga datos de carácter personal, concreten en relación con qué finalidad solicitan este acceso y/o los términos de su solicitud. Especialmente para aquellos supuestos en los que en la información solicitada puedan existir categorías especiales de datos (artículo 9 RGPD), datos incluidos dentro de esta categoría con un régimen específico (los relativos a infracciones administrativas o penales), o bien datos merecedoras de una especial reserva o confidencialidad en atención a la concurrencia de determinadas circunstancias calificadas (por ejemplo, situaciones de vulnerabilidad social, datos de menores, datos relacionados con la violencia de género, la posibilidad de elaborar perfiles socioeconómicos, etc.).

El objetivo pretendido con esta ponderación es evitar que se comuniquen a los concejales datos personales excesivos o no pertinentes para alcanzar la finalidad pretendida con el acceso, la cual necesariamente debe estar vinculada al desarrollo de las funciones que les corresponden como cargos electos.

Por tanto, si bien no sería exigible, a efectos de poder valorar la pertinencia del acceso a determinados datos personales incluidos, en el presente caso, en los expedientes relativos a desahucios de que dispone el Ayuntamiento, sería conveniente que los concejales concretaran en relación a qué finalidad solicitan este acceso y también en qué términos.

En cuanto a la conveniencia de identificar o no dichos expedientes, como cuestiona el Ayuntamiento, recuerda que, en este caso, no se trata tanto de una cuestión de que resulte conveniente disponer de este nivel de concreción para poder valorar la pertinencia del acceso a determinados datos personales incluidos en estos expedientes, sino que la ponderación que se realice será en uno y otro caso diferente.

Así, en un caso como el que ahora se examina, en el que, por la información de que se dispone, los concejales no han identificado el expediente o los expedientes que son de su interés, será necesario llevar a cabo dicha ponderación teniendo en consideración que se plantea un acceso generalizado a todos los expedientes relativos a desahucios.

IV

El Ayuntamiento plantea, en su escrito de consulta, cómo, en un caso como el planteado, debería accederse a los datos personales incluidos en la información solicitada por los concejales, que hace referencia a casos de desahucios en el municipio.

La Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, establece medidas para evitar los desahucios que puedan producir una situación de carencia de vivienda, no sólo en casos de ejecución hipotecaria, sino también por impago del alquiler, tales como el establecimiento de ayudas para evitar desahucios (artículo 5.5) o la obligatoriedad de realojar a las personas afectadas (artículo 5.6), entre otros.

Hay que tener en consideración que el cumplimiento de estas medidas corresponde a las administraciones públicas competentes a través de sus servicios sociales. La Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales, establece que la finalidad de los servicios sociales es "asegurar el derecho de las personas a vivir dignamente durante todas las etapas de la vida mediante la cobertura de sus necesidades personales básicas y de las necesidades sociales, en el marco de la justicia social y del bienestar de las personas" (artículo 3). Y establece como funciones propias de los servicios sociales básicos (artículo 17), entre otros, "detectar las situaciones de necesidad personal, familiar y comunitaria en su ámbito territorial" (letra a)) e "intervenir en los núcleos familiares o convivenciales en situación de riesgo social, especialmente si hay men

En cumplimiento de estas previsiones, las actuaciones de los ayuntamientos en este ámbito suelen comprender el acompañamiento a las familias afectadas, que puede incluir la búsqueda de alternativas de vivienda o la mediación con los propietarios, el asesoramiento jurídico y social, tramitación de ayudas económicas para el pago de alquileres o el realojamiento en pisos de emergencia social, entre otros.

Si bien en caso de que se examina no se dispone de información específica sobre los datos personales incluidos en los expedientes respecto a los cuales los concejales solicitan el acceso, salvo el nombre y apellidos de las personas atendidas por los servicios sociales de 'Ayuntamiento, no se puede descartar que, en función de cuales sean las circunstancias personales de los afectados (por ejemplo, la existencia de una discapacidad) puedan constar en el expediente de los servicios sociales datos especialmente protegidos, en los términos del artículo 9 del RGPD.

Pero más allá de esto, hay que tener en consideración que, en atención al motivo de dicha intervención (personas en situación de riesgo de exclusión residencial que están en proceso de ser desahuciadas de su vivienda habitual o lo han sido), nos encontramos ante información que, en cualquier caso, revela la existencia de una situación de especial necesidad. Una información que, tal y como se desprende de la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales (artículo 9), es merecedora de una especial reserva o confidencialidad.

Estas circunstancias podrían actuar como un límite al derecho de acceso de los concejales a la información contenida en los expedientes controvertidos, de no quedar suficientemente acreditada la relevancia que pueda tener la identificación concreta de estas personas para el ejercicio de las funciones que tienen atribuidas como cargos electos.

Es preciso señalar, en este punto, que en la consulta no se especifica si los concejales que han solicitado el acceso a los expedientes sobre desahucios tienen o no responsabilidades de gestión en este ámbito de actuación municipal.

Así, tratándose, por ejemplo, del concejal de servicios sociales o de vivienda, en función de cómo se haya organizado el gobierno municipal, el acceso por éste a los expedientes sobre desahucios de forma que las personas afectadas resulten identificables resultaría justificado en atención a las funciones que le corresponden en este ámbito de gestión.

Por el contrario, tratándose de un concejal que no tiene atribuidas responsabilidades de gestión en este ámbito y carece de más información sobre la necesidad de disponer de la identificación concreta de estas personas para el ejercicio de sus funciones de fiscalización y control de la actuación municipal, no parece que se pudiera admitir un acceso generalizado a todos los expedientes sobre desahucios tal y como se solicita.

Ahora bien, esto no significa que estos concejales no puedan acceder a determinada información sobre los desahucios ocurridos en el municipio.

Así, en atención a los términos de su solicitud (acceso generalizado), cabría plantearse la opción de entregar la información de forma anonimizada (considerando 26 RGPD). Esta posibilidad, que no se exige a todos los efectos y que hay que valorar en cada caso, podría ser pertinente en aquellos casos en que, sin incluir datos que puedan relacionarse con una persona física identificada o identificable (artículo 4.1) RGPD), se pueda dar respuesta satisfactoria a la petición de acceso de los concejales.

En un caso como el planteado, esto podría ser pertinente si, por ejemplo, la solicitud de acceso de los concejales tuviera por finalidad conocer cuál es la actuación del Ayuntamiento frente a esta problemática concreta. A tal efecto, se les podría facilitar información agregada sobre el número de personas atendidas por los servicios sociales, los motivos a los que responde su intervención, las actuaciones concretas realizadas por el Ayuntamiento (asesoramiento, mediación, tramitación de ayudas económicas, realojamiento), etc.

También podría ser pertinente el acceso de forma anonimizada si, por ejemplo, la solicitud de acceso tuviera por finalidad un control de las ayudas concedidas o denegadas en este contexto. A tal efecto, se les podría facilitar información agregada sobre el número de ayudas otorgadas, la tipología de estas ayudas (para el pago de alquileres y/o de consumos, por ejemplo), la cuantía, etc.

Otra opción, según la finalidad pretendida por los concejales, podría ser entregar la información previa sudonimización de los datos, que, en términos del artículo 4.5) del RGPD, consiste 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 las datos personales no se atribuyan a una persona física identificada o identificable”.

Es decir, entregar la información de los expedientes de desahucios introduciendo un sistema de codificación que preserve la identidad de las personas afectadas (un código numérico fijo para cada afectado -sin incluir, por tanto, nombres y apellidos u otros datos identificativos-, sólo conocido por el Ayuntamiento), de forma que no sean identificables por terceras personas.

Esta opción podría resultar válida si, por ejemplo, la finalidad pretendida por los concejales fuese ejercer una función de control sobre las actuaciones realizadas respecto a las personas atendidas por el Ayuntamiento a lo largo de uno o sucesivos ejercicios o intentando correlacionar los diferentes tipos de medidas adoptadas .

V

El Ayuntamiento también plantea, en su consulta, si, una vez conocidos los datos personales identificativos de las personas a las que se refieren dichos expedientes, los concejales podrían utilizarlos para ponerse en contacto.

Como en el apartado anterior, es necesario diferenciar si estamos ante un tratamiento de datos efectuado por concejales con responsabilidades de gestión en materia de servicios sociales o vivienda, o no.

Así, en el primer supuesto, no habría inconvenientes para que el concejal pudiera utilizar los datos identificativos de las personas inmersas en un proceso de desahucio a efectos de ponerse en contacto y, como se apunta en el escrito de consulta, ofrecerles ayuda en el ámbito de sus competencias, dado que se trataría de un tratamiento enmarcado en el ejercicio de las funciones que le son propias en este ámbito de actuación municipal.

En cuanto al segundo supuesto, es decir, cuando se trata de concejales sin responsabilidades de gestión directamente relacionadas con el expediente de que se trate, es necesario hacer especial referencia al principio de limitación de la finalidad (artículo 5.1.b) RGPD), según el cual:

“1. Las datos personales serán:
(...) b) recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, y no serán tratados ulteriormente de modo incompatible con dichas fines; de acuerdo con el artículo 89, apartado 1, el tratamiento ulterior de las datos personales con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica e histórico o fines estadísticos no se considerará incompatible con los fines iniciales («limitación de la finalidad»);”

De este precepto se desprende que cualquier utilización de la información personal posterior a un acceso legítimo por parte de los Concejales sin responsabilidades de gestión directamente relacionadas con el expediente de que se trate debe 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 considerase legítimo.

Además, esta finalidad en la que se enmarque el tratamiento posterior de los datos personales por parte de estos Concejales no debe ser incompatible con aquella que justifica que puedan acceder a los datos.

Señalar, en este punto, que el RGPD establece, en su artículo 6.4, una serie de aspectos a tener en consideración a la hora de valorar la posible compatibilidad entre finalidades distintas. En concreto, deberá tenerse presente:

a) cualquier relación entre los fines para los que se hayan recogido los datos personales y los fines del tratamiento ulterior previsto; b) el contexto en el 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.”

Por tanto, el tratamiento de los datos personales de las personas a que se refieren los expedientes sobre desahucios por parte de los concejales sin responsabilidades de gestión

directamente relacionadas con el expediente de que se trate deberá estar siempre vinculado y resultar necesario para el ejercicio de sus funciones de fiscalización y control de las actuaciones municipales o de otras que les otorga la normativa vigente.

Cualquier otro tratamiento que pudiera realizarse a partir del conocimiento de los datos personales de los afectados y que no se justificara en el ejercicio de estas funciones implicaría un cambio de finalidad que requeriría contar con el consentimiento de los afectados o bien con la concurrencia de otra base jurídica de las establecidas en el artículo 6.1 del RGPD.

En este caso, en el que se plantea si los concejales podrían emplear los datos identificativos de las personas afectadas para ponerse en contacto, cabe señalar que, en principio, no parece necesario que el ejercicio de las funciones de control de los concejales en el contexto en el que nos encontramos deba requerir una comunicación directa con las personas afectadas. Si del examen de la información obtenida se pudiera llegar a derivar que el Ayuntamiento ha incurrido en algún error o responsabilidad, los concejales pueden dirigirse al órgano o servicio competente a fin de efectuar las comprobaciones pertinentes, sin que este tratamiento implique un cambio de finalidad a la que motivó el acceso.

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

Conclusiones

Dada la naturaleza de la información que puede constar en los expedientes de los servicios sociales municipales sobre desahucios, no resulta justificado un acceso generalizado a todos los expedientes por parte de todos los Concejales de la Corporación. Por tanto, habría que utilizar técnicas de anonimización o seudonimización de los datos.

Esto sin perjuicio de que, si la petición de acceso la efectúan concejales con responsabilidades de gestión en este ámbito de actuación municipal, se pueda admitir tanto el acceso a los expedientes de desahucios como el tratamiento de los datos obtenidos con el fin de contactar para ofrecerles ayuda.

Barcelona, 13 de febrero de 2019