

Dictamen en relació amb la consulta formulada per un Ajuntament sobre l'accés d'un regidor als noms i cognoms i altra informació de les persones físiques concessionàries del Mercat municipal

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit d'un Ajuntament, en el qual es demana que l'Autoritat emeti un dictamen sobre l'accés d'un regidor als noms i cognoms i altra informació de les persones físiques concessionàries del Mercat municipal.

En concret, l'Ajuntament fa referència al fet que un regidor de l'oposició ha sol·licitat diversa informació sobre les concessions dels espais de venda al Mercat municipal, entre la qual desitja conèixer els noms i cognoms de les persones físiques que en són concessionàries. En opinió de l'Ajuntament, les dades relatives al nom i cognoms són dades irrelevantes en relació amb la finalitat pretesa i, per tant, contràries al principi de minimització de les dades (article 5.1.c) RGPD).

Analitzada la petició, que no s'acompanya de més informació, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica, es dictamina el següent.

I

(...)

II

El Reglament (UE) 2016/679, del Parlament i del Consell Europeu, de 27 d'abril de 2016, General de Protecció de Dades (en endavant, RGPD), d'acord amb el que estableixen els articles 2.1 i 4.1, és d'aplicació als tractaments que es duguin a terme sobre qualsevol informació *“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 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”*.

Per tant, queden excloses d'aquest àmbit de protecció les dades de les persones jurídiques, tal com especifica el mateix RGPD, en establir que *“La protección otorgada por el presente Reglamento debe aplicarse a las personas físicas, independientemente de su nacionalidad o de su lugar de residencia, en relación con el tratamiento de sus datos personales. El presente Reglamento no regula el tratamiento de datos personales relativos a personas jurídicas y en particular a empresas constituidas como personas jurídicas, incluido el nombre y la forma de la persona jurídica y sus datos de contacto.”* (Considerant 14).

L'article 4.2) de l'RGPD considera «*tratamiento*»: *cualquier 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 o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción*».

D'acord amb el que preveu l'article 5.1.a), qualsevol tractament de dades personals ha de ser lícit i, en aquest sentit, l'RGPD estableix la necessitat de concórrer en alguna de les bases jurídiques de l'article 6.1, entre les quals l'apartat c) preveu el supòsit que el tractament «*es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento*».

Per la seva part, l'article 86 de l'RGPD disposa que «*los datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o u 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 los datos personales en virtud del presente Reglamento*».

La regulació i garantia de l'accés públic a documents en poder de les autoritats públiques o organisme públic es regula al nostre ordenament jurídic a la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant, LTC), la qual reconeix a les persones, a títol individual o en nom i representació d'una persona jurídica legalment constituïda, el dret d'accés a la informació pública, entenent-se com a tal «*la informació elaborada per l'Administració i la que aquesta té en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix aquesta llei*» (article 2.b) i 18 LTC). En termes similars es pronuncia la Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant, LT), en els seus articles 12 (dret d'accés a la informació pública) i 13 (informació pública).

Per la seva part, la disposició addicional primera de l'LTC, en el segon apartat, preveu 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*».

En el cas que ens ocupa, en què es planteja l'accés d'un regidor a la informació relativa a les concessions dels espais de venda del Mercat municipal, entre la qual se sol·liciten els noms i cognoms de les persones físiques concessionàries, resulten d'aplicació les disposicions que estableix la legislació del règim local, fonamentalment la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBRL) i el Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMRLC), sens perjudici que, en tot allò no previst en aquesta normativa, s'apliqui supletòriament l'LTC.

III

Convé assenyalar que aquesta Autoritat ha tingut ocasió d'analitzar anteriorment el dret d'accés dels regidors a la informació de què disposa llur corporació, necessària per a l'exercici de les

funcions que els corresponen, independentment que es trobin en l'equip de govern o bé en l'oposició (entre d'altres, en els dictàmens CNS 10/2017 o CNS 29/2018, així com als informes IAI 48/2019 o IAI 52/2019 disponibles al web <https://apdcat.gencat.cat>).

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”*, o bé, l'article 164.1 del TRLMRLC en disposar 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.”*

En termes similars es pronuncia el Reglament Orgànic Municipal de l'Ajuntament (ROM) pel qual, *“Tots els membres de la corporació tenen dret a obtenir de l'Alcalde o de la Comissió de Govern, tots els antecedents, les dades, les informacions que són en poder dels serveis de la Corporació i siguin necessaris per al desenvolupament de llur funció en els termes establerts en els articles següents.”*

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 sotmès al règim previst al TRLMRLC i, si escau, en el Reglament orgànic municipal o el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals (ROF), aprovat pel Reial decret 2568/1986, de 28 de novembre, i del caràcter supletori de l'LTC en tot allò que aquesta normativa no prevegi.

Així doncs, l'article 164 del TRLMRLC disposa en quins casos els serveis de l'ens local han de facilitar directament la informació als seus membres i quan s'ha de sol·licitar la informació o documentació, en els termes següents:

“[...] 2. Els serveis de la corporació han de facilitar directament informació als membres de les corporacions quan:

- a) Exerceixin funcions delegades i la informació es refereixi a assumptes propis de llur responsabilitat.*

- b) *Es tracti d'assumpes inclosos en l'ordre del dia de les sessions dels òrgans col·legiats dels quals són membres.*
- c) *Es tracti de l'accés a informació o documentació de la corporació local que sigui de lliure accés als ciutadans.*

3. 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."*

Pel que fa al Reglament Orgànic Municipal de l'Ajuntament (ROM), també disposa d'un règim similar als següents articles:

"Art. 56. – Es facilitarà directament informació als membres de la Corporació en els supòsits següents:

- a) *Quan exerceixen funcions delegades i la informació es refereix a assumptes propis de llur responsabilitat.*
- b) *Quan es tracti d'assumpes inclosos l'ordre del dia de les sessions dels òrgans col·legiats dels quals siguin membres, des del moment de la convocatòria de la sessió.*

Art. 57. — Es requerirà sol·licitud per escrit, dirigida a l'Alcaldia per tal de consultar qualsevol expedient administratiu, en tràmit o arxivat i la corresponent autorització signada per l'Alcalde o el Regidor de l'àrea, que haurà de presentar-se al Departament que tingui sota la seva custòdia.

No obstant això, la sol·licitud s'entén acceptada per silenci administratiu, si no es dicta resolució denegant la consulta en el termini de quatre dies a comptar des de la data de presentació de la sol·licitud en el Registre General de l'Ajuntament. La resolució denegatòria de la consulta de l'expedient s'haurà de realitzar mitjançant Decret de l'Alcaldia motivat i només es pot fonamentar en els supòsits següents:

- a) *Quan el coneixement o la difusió de la informació pugui vulnerar el dret constitucional, 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, estadístics, o aquelles que incideixin en l'àmbit protegit per la legislació limitatòria de l'accés als bancs informatius de dades.*
- c) *Quan les matèries siguin objecte de procés judicial i es trobin sota secret sumarial.*
- d) *Les matèries relatives a seguretat ciutadana i protecció civil, quina publicitat podria resultar negativa i motivar l'alteració de l'ordre públic o estat d'inquietud de la població.*

Art. 58. — La consulta dels llibres oficials d'actes, decrets, i qualsevol altra documentació a què tingui accés el ciutadà en general, serà de lliure accés pels Regidors a la Secretaria de l'Ajuntament."

En la consulta s'assenyala que el regidor ha sol·licitat diversa informació en relació amb les concessions dels espais de venda del Mercat municipal, entre la qual sol·licita els noms i cognoms de les persones físiques que en són concessionàries. En la mesura que aquesta sol·licitud no obeeixi a cap dels supòsits previstos com d'accés directe pels regidors (articles 164.2 RLMRLC i 56 ROM), cal que la pretensió d'accés sigui sol·licitada a l'Alcalde.

Les sol·licituds d'accés poden ser denegades quan concorri alguna de les circumstàncies previstes a l'article 164.3 del TRLMRLC, però l'accés també podria denegar-se, atesa la naturalesa de dret fonamental del dret a la protecció de dades (STC 292/2000) i la necessitat de respectar la regulació continguda en un Reglament Europeu, el qual gaudeix de primacia sobre el dret intern, quan hi hagi 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) RGPD).

En aquest sentit l'Ajuntament manifesta dubtes sobre l'accés als noms i cognoms de les persones físiques que són concessionàries dels espais de venda del Mercat municipals en considerar que *“[...] són dades irrellevants als efectes de la informació sol·licitada i que facilitar-les és contrari al principi de minimització de les dades [...]”*.

Aquest principi implica, d'una banda, que l'accés a la informació municipal que inclogui determinades dades personals, 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.

Així, el tractament de dades personals que pot fer un regidor que no té atribuïdes responsabilitats de govern trobaria la seva justificació, des de la perspectiva de la protecció de dades, en l'exercici de les funcions que té atribuïdes com a membre d'òrgans col·legiats de la pròpia entitat local i, de manera especial, en les funcions de control i fiscalització de l'actuació municipal, com ara la formulació de preguntes, interpel·lacions, mocions o fins i tot la moció de censura, que li atribueix la normativa de règim local.

Qualsevol altre tractament que pugui realitzar a partir del coneixement de dades personals dels interessats i que no obeeixi a l'exercici de les seves funcions implicaria, d'entrada, un canvi de finalitat que requeriria el consentiment de la persona interessada o bé l'empara per llei.

D'altra banda, l'aplicació del principi de minimització de dades també implica que està justificat, exclusivament, el tractament de les dades imprescindibles per complir la finalitat. Per tant, aquest principi comporta fer, per cada cas concret, una ponderació per tal d'avaluar les implicacions que pot tenir, en cada cas, l'exercici del dret d'accés a 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 a 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 categories de dades personals que conté la informació o documentació sol·licitada, la finalitat pretesa, els termes amb què es formuli la petició, els possibles subjectes afectats o

altres circumstàncies del cas concret, per tal de valorar si aquesta informació és necessària per assolir la dita finalitat o requereix una especial protecció.

IV

Segons es desprèn de les manifestacions efectuades per l'Ajuntament en la consulta, l'ens local considera que l'accés als noms i cognoms de les persones físiques que són concessionàries d'espais de venda del Mercat municipal és irrellevant "*[...] als efectes de la informació sol·licitada i [...] facilitar-les és contrari al principi de minimització de les dades*".

Hem de tenir en compte que la informació que es demana està vinculada a la condició de titular d'una concessió municipal per a la utilització privativa d'un espai de domini públic municipal (les parades i els locals comercials del mercat municipal) que, tal com es recull al Reglament del Mercat Municipal (art. 13) s'atorga a persones concretes a través d'un procediment de licitació pública. Per tant, s'atorga a través d'un procediment concurrencial.

D'acord amb l'article 218.1.b) i 218.4 TRLMRLC, la utilització privativa dels bens de domini públic està sotmesa a concessió. I d'acord amb l'article 221 del mateix TRLMRLC és competència del ple l'atorgament de les concessions, tot i que es poden delegar en la Junta de Govern, sempre que l'import no superi el 10% del pressupost ordinari de l'Ajuntament.

Essent així, resulta evident la possibilitat que tots els regidors de l'Ajuntament puguin tenir accés a la identitat de les persones adjudicatàries de les concessions del mercat municipal.

Però a més, hi ha encara altres elements addicionals que també poden portar a la mateixa conclusió. D'entrada en la ponderació entre dos drets fonamentals (el dret d'accés dels regidors i el dret d'accés a la protecció de dades) s'ha de tenir en compte que la informació sol·licitada afecta l'esfera professional o empresarial de les persones físiques titulars de concessions, amb la qual cosa si bé és cert que segueix tractant-se d'informació personal en la mesura que ens refereix a informació sobre aquestes persones, no afecta aspectes de la seva vida privada o familiar, que formin part de la seva vida íntima o que incloguin dades relatives a categories especials de dades.

Però a més, s'ha de tenir en compte també que la legislació de transparència conté previsions pel que fa a la publicitat de la gestió patrimonial dels ens locals. En aquest sentit, l'article 11.2 de l'LTC preveu la publicació de la informació sobre la gestió econòmica del patrimoni. Tenint en compte que es tracta de béns de domini públic, per tant en principi destinats al servei públic o al seu ús per part de tots els ciutadans, el fet que s'atorgui un dret d'ús privatiu en favor d'un ciutadà concret fa que el seu atorgament s'hagi de sotmetre a uns mínims requisits de publicitat, com a mínim pel que fa a la identitat de la persona adjudicatària. L'expectativa de privacitat que poden tenir les persones que són titulars de concessions d'espais de venda al Mercat municipal és menor que la que poden tenir altres persones que es relacionen amb l'administració per altres motius.

Per tant, no resulta contrari a la normativa de protecció de dades personals revelar la identitat de les persones concessionàries del mercat municipal. Ara bé, en la seva consulta l'Ajuntament fa referència a què s'ha sol·licitat també altra informació relativa a les persones concessionàries, sense concretar de quina informació es tracta.

Si bé conèixer la identitat dels adjudicataris pot resultar adequat al dret a la protecció de dades personals, l'anàlisi de la procedència de l'atorgament d'accés a la resta d'informació (que l'Ajuntament no concreta i respecte de la qual tampoc s'ha tramès a aquesta Autoritat la sol·licitud formulada pel regidor) requeriria fer-ne una anàlisi particularitzat a la vista de l'esmentat principi de minimització.

VI

Finalment, recordar l'aplicabilitat del principi de limitació de la finalitat (article 5.1.b) RGPD), en virtut del qual qualsevol utilització posterior de la informació personal per part del regidor hauria d'estar igualment fonamentada en una finalitat legítima. Altrament, podria 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 pogués emmarcar-se el tractament posterior de les dades personals per part del regidor no hauria de ser incompatible amb aquella que en el seu moment hauria justificat l'accés, això és l'exercici de les funcions legalment atribuïdes.

Per la seva part, d'acord amb el principi d'integritat i confidencialitat (article 5.1.f)) *“los datos personales serán tratados de tal manera que se garantiza una seguridad adecuada de los datos personales, incluida la protección contra el tratamiento no autorizado o ilícito y contra su pérdida, destrucción o daño accidental, mediante la aplicación de medidas técnicas u organizativas apropiadas.”*

Per tant, si l'ús posterior de la informació a què el regidor hagi accedit per raó del seu càrrec comporta revelar les dades personals que s'hi contenen a terceres persones, sense consentiment de l'afectat o una altra base jurídica que ho empari (article 6 RGPD), també podria comportar una infracció a la normativa de protecció de dades, encara que en origen l'accés es considerés lícit.

Per altra banda, recordar que sempre que l'accés del regidor a dades personals s'efectuï per raó de les funcions que té encomanades, a banda de regir-se pel principi de limitació de la finalitat (article 5.1.b)) i pel principi d'integritat i confidencialitat (article 5.1.f)) establerts a l'RGPD es regeix també pel deure de reserva imposat per la normativa de règim local.

Així, l'article 164.6 del TRLMRLC disposa que *“els membres de la corporació han de respectar la confidencialitat de la informació a què tenen accés per raó del càrrec si el fet de publicar-ho pot perjudicar els interessos de l'ens local o de tercers.”*

D'acord amb les consideracions fetes en aquests fonaments jurídics en relació amb la consulta plantejada, es fan les següents,

Conclusions

La legislació de règim local reconeix un dret d'accés als regidors a la informació que pugui resultar necessària per al desenvolupament de les seves funcions (article 164 TRLMRLC). Quan contingui dades personals cal tenir en compte la normativa de protecció de dades personals.

La normativa de protecció de dades no impedeix l'accés dels regidors a la identitat de les persones titulars de concessions de parades o locals comercials del mercat municipal. Pel que fa a l'accés a la resta d'informació que l'Ajuntament no concreta en la seva consulta, requeriria fer-ne una anàlisi particularitzat a la vista de l'esmentat principi de minimització.

Barcelona, 7 de gener de 2021