

CNS 47/2020

Dictamen en relación con la consulta formulada por un Ayuntamiento sobre el acceso de un concejal a los nombres y apellidos y otra información de las personas físicas concesionarias del Mercado municipal

Se presenta ante la Autoridad Catalana de Protección de Datos un escrito de un Ayuntamiento, en el que se pide que la Autoridad emita un dictamen sobre el acceso de un concejal a los nombres y apellidos y otra información de las personas físicas concesionarias del mercado municipal.

En concreto, el Ayuntamiento hace referencia a que un concejal de la oposición ha solicitado diversa información sobre las concesiones de los espacios de venta en el Mercado municipal, entre la que desea conocer los nombres y apellidos de las personas físicas que son concesionarias. En opinión del Ayuntamiento, los datos relativos al nombre y apellidos son datos irrelevantes en relación con la finalidad pretendida y, por tanto, contrarias al principio de minimización.

Analizada la petición, que no se acompaña de más información, y de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica, se dictamina lo siguiente.

(...)

II

El Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento y del Consejo Europeo, de 27 de abril de 2016, General de Protección de Datos (en adelante, RGPD), de acuerdo con lo que establecen los artículos 2.1 y 4.1, es de aplicación a los tratamientos que se lleven a cabo sobre cualquier 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

Por tanto, quedan excluidos de este ámbito de protección los datos de las personas jurídicas, tal y como especifica el propio RGPD, al establecer 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 número y forma de la persona jurídica y sus datos de contacto.” (Considerando 14).

El artículo 4.2) del 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, coteo o interconexión, limitación, supresión o destrucción”.

De acuerdo con lo que prevé el artículo 5.1.a), cualquier tratamiento de datos personales debe ser lícito y, en este sentido, el RGPD establece la necesidad de concurrir en alguna de las bases jurídicas del artículo 6.1, entre las que el apartado c) prevé el supuesto de que el tratamiento “es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento”.

Por su parte, el artículo 86 del RGPD dispone que “las datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o organismo público o 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 les sea de aplicación 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”.

La regulación y garantía del acceso público a documentos en poder de las autoridades públicas u organismo público se regula en nuestro ordenamiento jurídico en la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTC), que reconoce a las personas, a título individual o en nombre y representación de una persona jurídica legalmente constituida, el derecho de acceso a la información pública, entendiéndose como tal “la información elaborada por la Administración y la que ésta tiene en su poder como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones, incluida la que le suministran los demás sujetos obligados de acuerdo con lo establecido en esta ley” (artículo 2.b) y 18 LTC). En términos similares se pronuncia la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LT), en sus artículos 12 (derecho de acceso a la información pública) y 13 (información pública).

Por su parte, la disposición adicional primera de la LTC, en el segundo apartado, prevé 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”.

En el caso que nos ocupa, en el que se plantea el acceso de un concejal a la información relativa a las concesiones de los espacios de venta del Mercado municipal, entre la que se solicitan los nombres y apellidos de las personas físicas concesionarias, resultan de aplicación las disposiciones que establece la legislación del 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), sin perjuicio de que, en todo lo no previsto en esta normativa, se aplique supletoriamente la legislación estatal.

III

Conviene señalar que esta Autoridad ha tenido ocasión de analizar anteriormente el derecho de acceso de los concejales a la información de la que dispone su corporación, necesaria para el ejercicio de sus funciones.

funciones que les corresponden, independientemente de que se encuentren en el equipo de gobierno o bien en la oposición (entre otros, en los dictámenes CNS 10/2017 o CNS 29/2018, así como en los informes IAI 48/2019 o IAI 52/2019 disponibles en la web (<https://apdcat.gencat.cat>)).

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”, o bien, el artículo 164.1 del TRLMRLC al disponer que “todos los miembros de las corporaciones locales tienen derecho a obtener (...) todos los antecedentes, datos o informaciones que son en poder de los servicios de la corporación y son necesarios para el desarrollo de su función.”

En términos similares se pronuncia el Reglamento Orgánico Municipal del Ayuntamiento (ROM) por el que, “Todos los miembros de la corporación tienen derecho a obtener del Alcalde o de la Comisión de Gobierno, todos los antecedentes, los datos, las informaciones que están en poder de los servicios de la Corporación y sean necesarios para el desarrollo de su función en los términos establecidos en los artículos siguientes.”

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.”

Debe tenerse 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, el 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 sometido al régimen previsto en el TRLMRLC y, en su caso, en el Reglamento orgánico municipal o el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales (ROF), aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, y del carácter supletorio de la LTC en todo lo que esta normativa no prevea.

Así pues, el artículo 164 del TRLMRLC dispone en qué casos los servicios del ente local deben facilitar directamente la información a sus miembros y cuándo debe solicitarse la información o documentación, en los siguientes términos:

“[...] 2. Los servicios de la corporación deben facilitar directamente información a los miembros de las corporaciones cuando:

- a) Ejercen funciones delegadas y la información se refiera a asuntos propios de su responsabilidad.

- b) Se trate de asuntos incluidos en el orden del día de las sesiones de cuyos órganos colegiados son miembros. c) Se trate del acceso a información o documentación de la corporación local que sea de libre acceso a los ciudadanos.

3. 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.”

Por lo que respecta al Reglamento Orgánico Municipal del Ayuntamiento (ROM), también dispone de un régimen similar a los siguientes artículos:

“Arte. 56. – Se facilitará directamente información a los miembros de la Corporación en los siguientes supuestos:

- a) Cuando ejercen funciones delegadas y la información se refiere a asuntos propios de su responsabilidad.
- b) Cuando se trate de asuntos incluidos el orden del día de las sesiones de cuyos órganos colegiados sean miembros, desde el momento de la convocatoria de la sesión.

Arte. 57. — Se requerirá solicitud por escrito, dirigida a la Alcaldía para consultar cualquier expediente administrativo, en trámite o archivado y la correspondiente autorización firmada por el Alcalde o el Concejal del área, que deberá presentarse en el Departamento que tenga bajo su custodia.

Sin embargo, la solicitud se entiende aceptada por silencio administrativo, si no se dicta resolución denegando la consultó en el plazo de cuatro días a contar desde la fecha de presentación de la solicitud en el Registro General del Ayuntamiento. La resolución denegatoria de la consulta del expediente deberá realizarse mediante Decreto de la Alcaldía motivado y sólo se puede fundamentar en los siguientes supuestos:

- a) Cuando el conocimiento o la difusión de la información pueda vulnerar el derecho constitucional, el 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, estadísticos, o aquellas que incidan en el ámbito protegido por la legislación limitatoria del acceso a los bancos informativos de datos. c) Cuando las materias sean objeto de proceso judicial y se encuentren bajo secreto sumarial. d)

Las materias relativas a seguridad ciudadana y protección civil, cuya publicidad podría resultar negativa y motivar la alteración del orden público o estado de inquietud de la población.

Arte. 58. — La consulta de los libros oficiales de actas, decretos, y cualquier otra documentación a la que tenga acceso el ciudadano en general, será de libre acceso por los Concejales a la Secretaría del Ayuntamiento.”

En la consulta se señala que el concejal ha solicitado diversa información en relación con las concesiones de los espacios de venta del Mercado municipal, entre la que solicita los nombres y apellidos de las personas físicas concesionarias. En la medida en que esta solicitud no obedezca a ninguno de los supuestos previstos como de acceso directo por los concejales (artículos 164.2 RLMRLC y 56 ROM), es necesario que la pretensión de acceso sea solicitada al Alcalde.

Las solicitudes de acceso pueden ser denegadas cuando concurra alguna de las circunstancias previstas en el artículo 164.3 del TRLMRLC, pero el acceso también podría denegarse, dada la naturaleza de derecho fundamental del derecho a la protección de datos (STC 292/2000) y la necesidad de respetar la regulación contenida en un Reglamento Europeo, que goza de primacía sobre el derecho interno, cuando existan 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) RGPD).

En este sentido, el Ayuntamiento manifiesta dudas sobre el acceso a los nombres y apellidos de las personas físicas que son concesionarias de los espacios de venta del Mercado municipales al considerar que “[...] son datos irrelevantes a los efectos de la información solicitada y que facilitarlas es contrario al principio de minimización de los datos [...]”

Este principio implica, por un lado, que el acceso a la información municipal que incluya determinados datos personales, sin consentimiento de los afectados, debe vincularse necesariamente al ejercicio de las funciones que correspondan en cada caso al concejal del que se trate, en los términos previstos en la legislación de régimen local.

Así, el tratamiento de datos personales que puede realizar un concejal que no tiene atribuidas responsabilidades de gobierno encontraría su justificación, desde la perspectiva de la protección de datos, en el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas como miembro de órganos colegiados de la propia entidad local y, de modo especial, en las funciones de control y fiscalización de la actuación municipal, tales como la formulación de preguntas, interpelaciones, mociones o incluso la moción de censura, que le atribuye la normativa de régimen local.

Cualquier otro tratamiento que pueda realizar a partir del conocimiento de datos personales de los interesados y que no obedezca al ejercicio de sus funciones implicaría, de entrada, un cambio de finalidad que requeriría el consentimiento de la persona interesada o bien el amparo por ley.

Por otra parte, la aplicación del principio de minimización de datos implica también que está justificado, exclusivamente, el tratamiento de los datos imprescindibles para cumplir la finalidad. Por tanto, este principio comporta hacer, por cada caso concreto, una ponderación para evaluar las implicaciones que puede tener, en cada caso, el ejercicio del derecho de acceso a información de los concejales para los derechos de las personas afectadas, tales como, el derecho a la protección de los datos

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 categorías de datos personales que contiene la información o documentación solicitada, la finalidad pretendida, los términos con los que se formule la petición, los posibles sujetos afectados o

otras circunstancias del caso concreto, a fin de valorar si esta información es necesaria para alcanzar dicha finalidad o requiere una especial protección.

IV

Según se desprende de las manifestaciones efectuadas por el Ayuntamiento en la consulta, el ente local considera que el acceso a los nombres y apellidos de las personas físicas que son concesionarias de espacios de venta del Mercado municipal es irrelevante “[...] a efectos de la información solicitada y [...] facilitarlas es contrario al principio de minimización de los datos”.

Debemos tener en cuenta que la información que se solicita está vinculada a la condición de titular de una concesión municipal para la utilización privativa de un espacio de dominio público municipal (las paradas y los locales comerciales del mercado municipal) que, tal cómo se recoge en el Reglamento del Mercado Municipal (art. 13) se otorga a personas concretas a través de un procedimiento de licitación pública. Por tanto, se otorga a través de un procedimiento concurrencial.

De acuerdo con el artículo 218.1.b) y 218.4 TRLMRLC, la utilización privativa de los bienes de dominio público está sometida a concesión. Y de acuerdo con el artículo 221 del mismo TRLMRLC es competencia del pleno el otorgamiento de las concesiones, aunque pueden delegarse en la Junta de Gobierno, siempre que el importe no supere el 10% del presupuesto ordinario de Ayuntamiento.

De este modo, resulta evidente la posibilidad de que todos los concejales del Ayuntamiento puedan tener acceso a la identidad de las personas adjudicatarias de las concesiones del mercado municipal.

Pero además, hay otros elementos adicionales que también pueden llevar a la misma conclusión. De entrada en la ponderación entre dos derechos fundamentales (el derecho de acceso de los concejales y el derecho de acceso a la protección de datos) debe tenerse en cuenta que la información solicitada afecta a la esfera profesional o empresarial de las personas físicas titulares de concesiones, con lo que si bien es cierto que sigue tratándose de información personal en la medida en que nos refiere a información sobre estas personas, no afecta a aspectos de su vida privada o familiar, que formen parte de su vida íntima o que incluyan datos relativos a categorías especiales de datos.

Pero además, debe tenerse en cuenta también que la legislación de transparencia contiene previsiones en lo que respecta a la publicidad de la gestión patrimonial de los entes locales. En este sentido, el artículo 11.2 de la LTC contempla la publicación de la información sobre la gestión económica del patrimonio. Teniendo en cuenta que se trata de bienes de dominio público, por tanto en principio destinados al servicio público o a su uso por parte de todos los ciudadanos, el hecho de que se otorgue un derecho de uso privativo en favor de un ciudadano concreto hace que su otorgamiento deba someterse a unos mínimos requisitos de publicidad, como mínimo en cuanto a la identidad de la persona adjudicataria. La expectativa de privacidad que pueden tener las personas que son titulares de concesiones de espacios de venta en el Mercado municipal es menor que la que pueden tener

Por tanto, no resulta contrario a la normativa de protección de datos personales revelar la identidad de las personas concesionarias del mercado municipal. Ahora bien, en su consulta el Ayuntamiento hace referencia a la que se ha solicitado también otra información relativa a las personas concesionarias, sin concretar de qué información se trata.

Si bien conocer la identidad de los adjudicatarios puede resultar adecuado al derecho a la protección de datos personales, el análisis de la procedencia del otorgamiento de acceso al resto de información (que el Ayuntamiento no concreta y respecto de la cual tampoco se ha enviado a esta Autoridad la solicitud formulada por el concejal) requeriría realizar un análisis particularizado de la misma a la vista del mencionado principio de minimización.

VI

Por último, recordar la aplicabilidad del principio de limitación de la finalidad (artículo 5.1.b) RGPD), en virtud del cual cualquier utilización posterior de la información personal por parte del concejal debería estar igualmente fundamentada en una finalidad legítima. Por otra parte, podría un tratamiento no ajustado al RGPD, aunque en origen el acceso a los datos personales se considerase legítimo.

Además, esta finalidad en la que pudiera enmarcarse el tratamiento posterior de los datos personales por parte del concejal no debería ser incompatible con aquella que en su momento habría justificado el acceso, esto es el ejercicio de las funciones legalmente atribuidas .

Por su parte, de acuerdo con el principio de integridad y confidencialidad (artículo 5.1.f)) “las datos personales serán tratados de tal modo que se garantice 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.”

Por tanto, si el uso posterior de la información a la que el concejal haya accedido por razón de su cargo comporta revelar los datos personales que se contienen en terceras personas, sin consentimiento del afectado u otra base jurídica que lo ampare (artículo 6 RGPD), también podría comportar una infracción a la normativa de protección de datos, aunque en origen el acceso se considerase lícito.

Por otra parte, recordar que siempre que el acceso del concejal a datos personales se efectúe por razón de las funciones que tiene encomendadas, aparte de regirse por el principio de limitación de la finalidad (artículo 5.1.b)) y por el principio de integridad y confidencialidad (artículo 5.1.f)) establecidos en el RGPD se rige también por el deber de reserva impuesto por la normativa de régimen local.

Así, el artículo 164.6 del TRLMRLC dispone que “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.”

De acuerdo con las consideraciones hechas en estos fundamentos jurídicos en relación con la consulta planteada, se hacen las siguientes,

Conclusiones

La legislación de régimen local reconoce un derecho de acceso a los concejales a la información que pueda resultar necesaria para el desarrollo de sus funciones (artículo 164 TRLMRLC). Cuando contenga datos personales se tendrá en cuenta la normativa de protección de datos personales.

La normativa de protección de datos no impide el acceso de los concejales a la identidad de las personas titulares de concesiones de puestos o locales comerciales del mercado municipal. En cuanto al acceso al resto de información que el Ayuntamiento no concreta en su consulta, requeriría realizar un análisis particularizado a la vista de dicho principio de minimización.

Barcelona, 7 de enero de 2021

Traducción Automática