



DICTAMEN RELATIVO A LA POSIBILIDAD DE QUE LOS CONCEJALES DE UN AYUNTAMIENTO PUEDAN SOLICITAR USUARIO Y CONTRASEÑA DE ACCESO A UN PROGRAMA INFORMÁTICO MUNICIPAL UTILIZADO PARA EL REGISTRO DE ENTRADA Y SALIDA DE DOCUMENTOS.

ANTECEDENTES

PRIMERO: Por el Ayuntamiento de XXXXX se remite solicitud de consulta a la Agencia Vasca de Protección de Datos, recibido en esta Institución con fecha 25 de febrero de 2014, en el que entre otras cosas consta lo siguiente:

“En el mes de febrero de 2014, concejales miembros de uno de los grupos políticos del Ayuntamiento solicitan usuario y contraseña de acceso al programa informático Bizkaitik, utilizado entre otros para los registros de entrada y salida de documentos en el Ayuntamiento, con el objeto de poder consultar directamente dicha documentación y para así llevar un mayor control del funcionamiento de la Administración.

Se debe añadir, en relación al artículo 15 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, que dichos Concejales no ostentan delegaciones o responsabilidades de gestión y que por tanto, la solicitada no se trata de información necesaria para ejercer dicha posible delegación.

De cualquier modo, y dejando a un lado el régimen de acceso de concejales a dichos documentos y archivos de la Administración, y teniendo presente que en dichos registros de entrada y salida pudieran contenerse datos de carácter confidencial, se plantea si dichos concejales pudieran tener acceso directo al programa citado y si con ello no se incurre en incumplimiento de la normativa relacionada con la protección de datos”.

SEGUNDO: El artículo 17.1 de la Ley 2/2004, de 25 de febrero, de Ficheros de Datos de Carácter Personal de Titularidad Pública y de Creación de la Agencia Vasca de Protección de Datos, en su apartado n) atribuye a la Agencia Vasca de Protección de Datos la siguiente función:

“Atender a las consultas que en materia de protección de datos de carácter personal le formulen las administraciones públicas, instituciones y corporaciones a que se refiere el artículo 2.1 de esta Ley, así como otras personas físicas o jurídicas, en relación con los tratamientos de datos de carácter personal incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley”.

Corresponde a esta Agencia Vasca de Protección de Datos, en virtud de la normativa citada, la emisión del dictamen en respuesta a la consulta formulada.



CONSIDERACIONES

I

La cuestión objeto de consulta se centra básicamente en el acceso por parte de los concejales a información obrante en los ficheros municipales, lo que implica valorar la tensión existente entre el derecho de participación en los asuntos públicos y el derecho a la privacidad. Esta cuestión ha sido ya analizada por la Agencia Vasca de Protección de Datos en diferentes dictámenes, siendo conveniente reproducir lo establecido en la consulta CN11-027, en el que se sometía a criterio de la agencia la legalidad de la cesión a los concejales de todas las resoluciones de alcaldía. Reproducimos a continuación parte del citado dictamen:

El derecho de participación en los asuntos públicos está consagrado en el artículo 23 de la Constitución, cuando señala que

“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.

Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”.

Además, en relación con los derechos informativos de los electos locales, es preciso traer a colación la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 1995:

“El derecho de los miembros de las Corporaciones a la información necesaria para el desempeño de sus cargos (...) es esencial para el funcionamiento democrático de dichas Corporaciones y para el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos que dimana del artículo 23 CE. Una información adecuada es presupuesto ineludible para participar en las deliberaciones y votaciones del Pleno y de los restantes órganos colegiados, para una correcta labor de control y fiscalización, o para el ejercicio de las responsabilidades de gestión, que, en su caso ostente el concejal quien, en fin, debe responder civil y penalmente por los actos y omisiones realizados en el ejercicio de su cargo (artículo 78 LRBRL). Por eso, la jurisprudencia de esta Sala ha examinado siempre con rigor los supuestos de limitación o restricción de este derecho”.

La plasmación del principio constitucional de participación en los asuntos públicos en el ámbito local, la encontramos en el artículo 77 de la Ley de Bases de Régimen Local y en los artículos 14, 15 y 16 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

Según el artículo 77 de la Ley de Bases de Régimen Local 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”.

Los artículos 14 a 16 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (en adelante ROF), se desarrolla la anterior previsión legal, articulándose este desarrollo en base a una petición previa por parte de los miembros de la Corporación. Así, el artículo 14 del ROF establece:

“1. 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.

2. La petición de acceso a las informaciones se entenderá concedida por silencio administrativo en caso de que el Presidente o la Comisión de Gobierno no dicten resolución o acuerdo denegatorio en el término de cinco días, a contar desde la fecha de solicitud.

3. En todo caso, la denegación del acceso a la documentación informativa habrá de hacerse a través de resolución o acuerdo motivado”.

Acreditado el derecho que asiste a los miembros de las Corporaciones a solicitar información, hemos de comprobar si el ejercicio de dicho derecho está excepcionado de la necesaria solicitud de consentimiento de los titulares de los datos personales afectados.

En el artículo 11.2 de la Ley Orgánica de Protección de Datos se regulan las excepciones al principio general del consentimiento en materia de protección de datos, siendo una de ellas, la que figura en el apartado a)

“Cuando la cesión está autorizada en una ley”.

La Ley de Bases del Régimen Local, en concreto el artículo 77 antes reproducido es por tanto el título habilitador para excepcionar el consentimiento del titular de los datos. Cabe por tanto ceder información a los grupos municipales sin consentimiento de sus titulares, pero esta afirmación ha de matizarse, como trataremos de hacer en el siguiente apartado.

...

Hemos señalado ya que existe habilitación legal para ceder datos de carácter personal a los corporativos municipales sin consentimiento, al amparo del artículo 77 de la LBRL, en relación con el artículo 11.2.a) de la LOPD.

No obstante, en primer lugar ha de recordarse que el desarrollo reglamentario articula este derecho de información de los corporativos, en torno a una solicitud previa, tal y como señala el artículo 14 del ROF, que en su apartado 2 comienza diciendo que *“la petición de acceso a las informaciones se entenderá concedida...”*

Hay que tener en cuenta que nos encontramos ante la función de control al gobierno municipal, control que se inicia con una solicitud de datos, de información.



Los supuestos en los que la normativa local prevé una cesión de oficio de la información por parte de los órganos municipales, son diferentes de los relacionados con la actividad propiamente de control. Así, la Ley de Bases del Régimen Local, en su Título V “Disposiciones Comunes a las Entidades Locales”, Capítulo I “régimen de funcionamiento”, establece en el artículo 46 la siguiente regulación de la convocatoria de los Plenos Municipales:

“Las sesiones plenarias han de convocarse, al menos, con dos días hábiles de antelación, salvo las extraordinarias que lo hayan sido con carácter urgente, cuya convocatoria con este carácter deberá ser ratificada por el Pleno. La documentación íntegra de los asuntos incluidos en el orden del día, que deba servir de base al debate y, en su caso, votación, deberá figurar a disposición de los Concejales o Diputados, desde el mismo día de la convocatoria, en la Secretaría de la Corporación”.(Art. 46.2.b LBRL)

Tras analizar este precepto, concluimos que la ley es cautelosa en cuanto a la cesión de los datos, al señalar que la documentación íntegra de los asuntos a tratar estará a disposición de los concejales, en la Secretaría. Como vemos, aun tratándose de la convocatoria del órgano máximo de gobierno local la norma adopta unas garantías en la cesión de documentación, y por tanto de datos de carácter personal.

También el ROF al regular en su artículo 80 la convocatoria de los Plenos municipales señala en su apartado 2:

“A la convocatoria de las sesiones se acompañará el orden del día comprensivo de los asuntos a tratar con el suficiente detalle, y los borradores de actas de sesiones anteriores que deban ser aprobados en la sesión”.

Por otro lado, el Decreto Legislativo 781/1986 de 18 de abril, al regular las disposiciones comunes a las entidades locales (Título V), en el Capítulo I “régimen de funcionamiento”, establece en su artículo 47.2 lo siguiente:

“Salvo en casos de urgencia, no se tratarán más asuntos que los señalados en el orden del día de cada sesión, que formará el Presidente y se distribuirá a los miembros de la Corporación con antelación mínima de dos días hábiles”.

La conclusión que podemos obtener de la normativa reproducida es que incluso para la configuración de los Plenos se limita la información a aportar, bien porque la documentación que sirve de base para los asuntos a tratar no se entrega motu proprio, sino que se pone a disposición, o porque se remite el orden del día comprensivo de los asuntos a tratar, “con suficiente detalle”, lo que implica ya una valoración previa.

Este criterio de prudencia que informa la configuración del Pleno, puede servirnos de elemento interpretativo a la hora de valorar la adecuación a la normativa de protección de datos, de la entrega de la relación de resoluciones a los miembros de la Corporación.

Como hemos señalado ya repetidamente, existe título legitimador para entregar información a los corporativos. No obstante, el derecho de participación política como el resto de derechos fundamentales, no tiene carácter absoluto, pudiendo



verse limitado por la confluencia con otros derechos fundamentales, igualmente dignos de protección, como es el derecho a la protección de datos de carácter personal.

En este sentido, la propia LOPD contiene un criterio de razonabilidad en el manejo de la información, como es el principio de calidad, que puede servirnos de guía a la hora de adoptar una decisión. Este principio está consagrado en el artículo 4 de la LOPD cuando establece:

“Los datos de carácter personal sólo se podrán recoger para su tratamiento, así como someterlos a dicho tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido”.

La finalidad de la entrega de la relación de Resoluciones por parte del Ayuntamiento, según el escrito presentado es que las personas que integran la corporación “puedan llevar a cabo funciones de fiscalización y control de los Órganos de Gobierno de esta Entidad local, y puedan acceder al contenido de las mismas.”

Parece configurarse la entrega de esta relación como un primer paso en la función de fiscalización, función que se verá completada con el acceso al contenido de las resoluciones. Por ello, dado que se trata de una simple puesta en conocimiento de la actividad municipal, a la que después puede acceder en profundidad el corporativo si ese es su deseo, no vemos la necesidad de que en la relación aportada, se incluyan datos de carácter personal.

Esta necesidad de incluir datos encuentra menos argumentos en el caso de verse afectados datos especialmente protegidos, a los que alude el artículo 7.2 y 7.3 de la LOPD, y que gozan de un régimen especial de protección. Así, señala el art. 7.2 que

“Sólo con el consentimiento expreso y por escrito del afectado podrán ser objeto de tratamiento los datos de carácter personal que revelen la ideología, afiliación sindical, religión y creencias”.

Por su parte el artículo 7.3 señala que

“Los datos de carácter personal que hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual sólo podrán ser recabados, tratados y cedidos cuando, por razones de interés general, así lo disponga una ley o el afectado consienta expresamente”.

Esta tesis se ve abonada asimismo por dictámenes de otras autoridades de control, pudiendo citarse el Informe 0301/2009 de la Agencia Española de Protección de Datos, que no reconoce el derecho de un concejal a conocer los datos tributarios de una persona física, al considerar que sólo las comisiones parlamentarias son las habilitadas para ese acceso, sin que tenga amparo legal el acceso de un corporativo, aun teniendo lugar el mismo dentro de la función de control al gobierno municipal.

A la luz del principio de calidad de datos, la puesta en conocimiento de los concejales de todas las resoluciones de alcaldía y delegados de área, con datos de carácter personal, podría no superar el juicio de proporcionalidad que este



pilar de la normativa en materia de protección de datos exige.

En función de cuáles fuesen los datos afectados, pudiera darse el caso de que la cesión que esa puesta en conocimiento implica, vulnerase el artículo 4 de la LOPD, al someterse a tratamiento datos no adecuados, no pertinentes o excesivos, en relación con la finalidad que motivó su tratamiento.

Por ello, dicho sea con el máximo respeto a la autonomía municipal, la posibilidad de que esas relaciones vulnerasen un principio básico, como es el de calidad de datos desaconseja el facilitarlas con nombres y apellidos. Como del propio escrito se infiere, esta entrega es un primer paso para que posteriormente se pueda acceder al contenido de estas resoluciones. Por tanto, resulta más respetuoso con el derecho a la protección de datos, una somera puesta en conocimiento, para que, después, aquellos portavoces de Grupos Municipales o corporativos, que lo soliciten, puedan acceder, una vez ponderada la solicitud y los intereses en juego, al contenido de las resoluciones.

Las consideraciones anteriormente recogidas son del todo aplicables a la consulta formulada por el Ayuntamiento de XXXXX. Como resumen de la doctrina contenida en los dictámenes de la Agencia sobre este punto podemos decir que, si bien, existe una legitimación clara para que los concejales tengan acceso a la información, el principio de calidad de datos exige aplicar un criterio de proporcionalidad en el manejo de los datos personales, proporcionalidad que impide el acceso masivo pretendido en la petición formulada al Ayuntamiento.

En Vitoria-Gasteiz, 24 de marzo de 2014