



N/REF: 345673/2016

La consulta plantea la respuesta que de conformidad con la legislación de protección de datos habrá de darse a una petición de un Grupo Municipal de concejales de información relativa a si la empresa municipal a la que representa el consultante facilita o costea durante el año 2016, cursos de formación, master es, posgrado o similar a personal de la empresa, y en caso afirmativo, se solicita conocer la denominación de cada uno de ellos, que trabajadores son beneficiarios de los mismos y en qué horario lo realizan, así como el coste asociado a cada uno de ellos.

La empresa municipal consultante ha aportado a dicho grupo municipal un listado con la documentación del nombre de la acción formativa, el número de asistentes, su modalidad, duración y coste, pero a dicha información ha respondido el grupo municipal peticionario que no responde a la petición realizada.

Sentado todo lo anterior, y en primer lugar, ha de tenerse en consideración que la respuesta que ha de darse por parte de esta Agencia a la cuestión planteada únicamente debe quedar limitada a los supuestos en los que la solicitud guarde relación con el acceso a datos de carácter personal, toda vez que la Ley Orgánica 15/1999 dispone en el primer párrafo de su artículo 2.1 que “La presente Ley Orgánica será de aplicación a los datos de carácter personal registrados en soporte físico que los haga susceptibles de tratamiento, y a toda modalidad de uso posterior de estos datos por los sectores público y privado”, siendo datos de carácter personal, según el artículo 3 a) “Cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables”. Igualmente deben quedar fuera del análisis a efectuar por parte de esta Agencia los supuestos en los que la información no se encuentre sometida a las normas de protección de datos en virtud de lo establecido en los apartados 2 a 4 del artículo 2 del Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica.

Centrado el alcance del presente informe, debe señalarse que la legitimación para el acceso por parte de los concejales a información objeto de tratamiento por una Corporación Municipal (en el presente caso de una empresa pública municipal) ha sido reiteradamente analizada por esta Agencia en diversos informes pudiendo, por ejemplo, traerse a colación el de 5 de agosto de 2009, referido al acceso a los datos relativos a las retribuciones



percibidas individualmente por los funcionarios del Consistorio, en que se indicaba lo siguiente:

*“Con carácter general, la transmisión de dichos datos supondrá una cesión de datos de carácter personal, definida por el artículo 3 i) de la Ley Orgánica 15/1999, como “toda revelación de datos realizada a una persona distinta del interesado”.*

*Tal cesión debe sujetarse al régimen general de comunicación de datos de carácter personal que según dispone el artículo 11.1 de la citada Ley Orgánica, “los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado”; esta disposición se ve complementada en el supuesto que ahora nos ocupa por lo dispuesto en el artículo 11.2 a) de la Ley Orgánica, del cual se desprende que será posible la cesión cuando una Ley lo permita.*

*La solicitud parece fundamentarse en la necesidad de que el Grupo Municipal solicitante esté debidamente informado de la gestión municipal, a fin de llevar a cabo su función de control sobre la actividad del equipo de Gobierno del Ayuntamiento, en los términos previstos en el artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril de 1985, de Bases de Régimen Local, según el cual “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”.*

*Este derecho se encuentra desarrollado por los artículos 14 a 16 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las corporaciones Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, que especifica el modo en que deberá producirse la solicitud, así como las particularidades para el ejercicio de la consulta.*

*Teniendo en cuenta lo anteriormente señalado, dado que la Ley atribuye a los concejales la posibilidad de consultar la documentación obrante en el Ayuntamiento en el ejercicio de su actividad de control de los órganos de la Corporación y sin perjuicio de las especialidades que pudieran derivarse del régimen específico de determinados tratamientos (como*



*los ficheros tributarios, sometidos a las limitaciones previstas en la Ley General Tributaria), pero que no son aplicables a este caso, la cesión de los datos en que consistiría la consulta se encuentra amparada por el artículo 11.2 a) de la Ley Orgánica 15/1999.*

*En todo caso, debe recordarse que, los cesionarios sólo podrán utilizar los datos en el ámbito de sus competencias, toda vez que éste es el límite establecido en la Ley de Bases de Régimen Local, indicando a su vez el artículo 4.2 de la Ley Orgánica 15/1999 que los datos “no podrán utilizarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos”. Por ello, la utilización de los datos se limitará al ejercicio de la función de control prevista en la Ley, sin que sea posible que los concejales den ningún tipo de publicidad a los datos ni los cedan a ningún tercero.”*

Por otra parte, esta Agencia ya ha puesto de manifiesto que la regla que se deriva del contenido del informe que acaba de ser reproducido debe interpretarse a la luz del principio de proporcionalidad, consagrado por el artículo 4.1 de la Ley Orgánica 15/1999. Así, y manteniendo el ejemplo al que se refería el informe reproducido, cabe igualmente traer a colación el emitido por esta Agencia en fecha 19 de abril de 2010, en que tras ponerse de manifiesto la doctrina a la que ya se ha hecho referencia, se indicaba lo siguiente:

*“Ahora bien, como ya se ha indicado, en el supuesto planteado resulta esencial tomar en consideración la aplicación de los principios consagrados por el artículo 4 de la Ley Orgánica 15/1999. De este modo, por una parte, el acceso a los datos debería, conforme al artículo 4.1 de la citada Ley, limitarse a aquellos datos que resultan “adecuados, pertinentes y no excesivos” para el cumplimiento de la finalidad que legitima, por aplicación de la legislación reguladora de las bases del Régimen Local, la comunicación de los datos. Asimismo, y como se ha indicado con anterioridad, el tratamiento que posteriormente se lleve a cabo por parte del destinatario de la información deberá igualmente respetar la finalidad que legitima la comunicación de los datos, no pudiendo los mismos emplearse ni tratarse para fines distintos.*

*La segunda de las cuestiones ya ha sido analizada, al reproducirse con anterioridad la opinión de la Agencia Española de Protección de Datos*



*en supuestos similares. Sin embargo, la primera de ellas no había sido incluida en anteriores informes de esta Agencia.*

*Pues bien, como se ha dicho, la norma legal legitimadora de la cesión prevé que la misma habrá de referirse a cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función; es decir, que los datos objeto de la misma deberán ser todos los necesarios para el ejercicio de las funciones del concejal solicitante y, de conformidad con el artículo 4.1 de la Ley Orgánica 15/1999, únicamente los que resulten adecuados para dicho ejercicio.*

*Como señala la consulta, la solicitud se realiza respecto de las nóminas de los trabajadores y funcionarios de la Corporación, en la que junto con la información referida a sus retribuciones aparecerán otros datos, como el domicilio fiscal de los interesados o la cuenta corriente en que se produzca el abono de los haberes e incluso datos como los relativos a la afiliación sindical del funcionario o trabajador que no resultan relevantes para el desarrollo de la función de control que a los concejales atribuye la legislación de régimen local.*

*Ello, sin embargo, no obsta que dichos concejales tengan, en virtud de lo que se ha venido señalando, derecho a acceder a toda la información referida a las retribuciones satisfechas al personal al servicio del Ayuntamiento, con el adecuado desglose de todos los conceptos retributivos satisfechos, por existir una norma legal habilitante de dicha cesión, siendo adecuado a las funciones de los concejales el acceso a tal información para el ejercicio de su función de control. Igualmente, también debe deducirse de lo ya señalado que resultará irrelevante para que exista dicha legitimación y no limitará su vigencia el hecho de que las retribuciones aparezcan publicadas en los correspondientes presupuestos, dado que es posible que el control tenga igualmente por objeto el conocimiento de la ejecución dada al mencionado presupuesto.*

*Tomando todo lo que se ha venido señalando en consideración, cabrá concluir que los concejales se encuentran legitimados para solicitar de la Corporación la información referida a las retribuciones del personal de la misma, desglosadas para cada uno de los funcionarios o trabajadores de la corporación, pero el acceso a esa información a través de la revelación de la nómina puede implicar el conocimiento por el concejal*



*de datos exclusivamente referidos al propio interesado que resultan irrelevantes para el ejercicio de tales funciones.*

*Por ello, la respuesta que debe darse a la presente consulta será la de que la Corporación deberá facilitar al concejal información desglosada e individualizada de las retribuciones satisfechas, aunque sin para ello exhibir los documentos de nómina, a fin de que el acceso no se produzca a datos que resultan irrelevantes para el ejercicio de la función de control que legitima la cesión.”*

De los informes que se acaban de reproducir cabe extraer la consecuencia de que si bien la legislación reguladora de las bases de régimen local ampara la cesión a los miembros de los Grupos Municipales de datos objeto de tratamiento por el Ayuntamiento para garantizar el adecuado ejercicio por aquéllos de su función de control, la cesión debe garantizar el cumplimiento de los principios de calidad de datos y asegurar que sólo sean cedidos los datos precisos para llevar a cabo esa función, lo que exige ponderar en cada caso concreto la vinculación de la información solicitada con el ejercicio de la función que justifica la cesión.

Finalmente, el informe de la Agencia de 29 de abril de 2016 se refiere a un supuesto en que la solicitud de acceso resulta completamente genérica, considerándose que dicha generalidad impide considerar el acceso ajustado a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999. Así se indica que:

*“En el supuesto planteado en la consulta se solicita el acceso por los grupos municipales “a todas las aplicaciones informáticas” del consistorio, no refiriéndose a determinados ficheros o bases de datos, sino a la totalidad de la información que dichas aplicaciones pudieran contener.*

*La generalidad el carácter omnicomprendivo de la solicitud, en los términos en que se lleva a cabo, impide que pueda llevarse a cabo la ponderación necesaria para determinar si la cesión de los datos derivada del acceso a la aplicación se encuentra o no justificada en la función de control que legitima la cesión, dado que se pretende conocer la totalidad de los datos personales contenidos en las aplicaciones.*

*En consecuencia, para que fuese posible, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, acceder a la solicitud deberían especificarse las*



*aplicaciones informáticas o los ficheros sobre los que se solicita el acceso, a fin de determinar la vinculación de esta información con el ejercicio de la función de control propia de los Grupos Municipales.”*

Hechas todas las anteriores consideraciones cabe concluir que el artículo 77 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local establece, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 23 de la Constitución un derecho general de acceso por los concejales a la información obrante en el Ayuntamiento, que ha de ser considerado en un sentido amplio, permitiendo que el mismo se extienda a toda la información que resulte relevante para el ejercicio de la función de control. Este derecho otorgará una amplia cobertura para la cesión de la información obrante en los expedientes municipales siempre que la misma resulte necesaria o coadyuve al ejercicio de la función de control otorgada a los Concejales por la Ley, de modo que el acceso sólo se limitaría respecto de la información que resulte irrelevante para el logro de tal finalidad.

La consecuencia de lo anterior es que ante un supuesto concreto de solicitud debería partirse del hecho de que habrá de concederse el acceso, si bien ponderando si la información, con independencia de su naturaleza, resulta necesaria para el ejercicio de la función de control (a título de ejemplo, como se ha señalado anteriormente, los datos no económicos de la nómina de los empleados resultarían irrelevantes para esa función de control). De este modo, a menos que efectuado el juicio de proporcionalidad mencionado resulte que la información es irrelevante para el ejercicio de las competencias atribuidas a los miembros de la Corporación debería facilitarse lo solicitado, no bastando una mera referencia al derecho fundamental a la protección para denegar el acceso a los datos.

No obstante, deberían efectuarse tres consideraciones adicionales:

- En primer lugar, la ponderación planteada no sería posible en la práctica cuando las solicitudes tuvieran un carácter genérico, como la que fue analizada en el informe de 29 de abril de 2016, al que se ha hecho referencia con anterioridad.
- Por otra parte, es posible que una norma con rango de Ley limite los supuestos en que proceda el acceso, como por ejemplo en los supuestos de información de carácter tributario, en que operaría la limitación derivada del artículo 95 de la Ley general Tributaria, tal y



como ha señalado esta Agencia en sus informes. Esta limitación operaría también en caso de que la información contuviera datos especialmente protegidos de los establecidos en el artículo 7.2 de la Ley Orgánica 15/1999, es decir, vinculados a la libertad ideológica, que no hubieran sido manifiestamente hechos públicos por los interesados (si bien se ignora qué finalidad podría justificar el tratamiento de estos datos por la Corporación consultante).

- Finalmente, y como se ha indicado reiteradamente, el artículo 4.2 de la Ley Orgánica 15/1999 impone que los concejales o grupos municipales receptores de los datos no podrán emplear la información recibida para ninguna finalidad distinta del control atribuido por la Ley de Bases del Régimen Local, por lo que en ningún caso podrían almacenar la información para otros fines ni divulgarla.

En el caso planteado en concreto, el grupo municipal solicita determinada información que cabe entender que entra dentro del supuesto previsto por el artículo 77 de la ley de bases de régimen local, tal y como efectivamente el propio consultante reconoce en su escrito de solicitud de informe. A la vista de la regla general establecida en los distintos informes de esta agencia y a los que se ha hecho mención, la información solicitada hay que entenderla incluida dentro de la finalidad propia del control que el artículo 77 de la ley de Bases de régimen local establece para los concejales. Tampoco cabe entender que se trate de una petición masiva, genérica o indeterminada, puesto que hace referencia concreta a los supuestos en que la entidad consultante ha proporcionado acciones formativas a sus empleados, lo que determina el carácter concreto de la información solicitada respecto de dichos empleados. Tampoco cabe negar su carácter relevante a efectos del control ejercitado por los grupos municipales en cuanto que tiene, o puede tener, una repercusión económica, sin que por otra parte el que exista una repercusión económica pueda considerarse como una condición imprescindible a la hora de efectuar el control por los grupos municipales de la actividad de la empresa municipal. Por lo expuesto, y a tenor de lo mencionado hasta este momento, se considera que sería conforme con la normativa en materia de protección de datos la comunicación al grupo municipal solicitante de los datos identificativos de los empleados que han realizado cursos de formación durante el año 2016.

En cuanto al carácter de proporcionalidad de lo solicitado, y sin perjuicio de que corresponde dicha ponderación a la entidad que ha de entregar la

documentación, no cabe perder de vista lo establecido en las leyes sobre transparencia (Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, a nivel estatal, y Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, a nivel andaluz). En la primera de ellas, el art. 12 establece:

*Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley.*

Ello incluye igualmente a los concejales peticionarios.

En su artículo 15, referida a la relación entre la protección de datos personales y la información pública solicitada, el apartado 3 dice que cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos (como es el caso) el órgano al que sea dirigida la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal. Y dicho artículo establece que para la realización de dicha ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración, los siguientes criterios y nos referimos en este momento o a los apartados c) y d):

*c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos.*

*d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.*

Teniendo en cuenta dichos criterios, y los demás establecidos en la ley, corresponde en consecuencia al órgano consultante la determinación, en la respuesta que ha de darse al grupo municipal peticionario, de en qué manera se considera que dicha información solicitada por el grupo municipal no es proporcionada, mediante una ponderación suficientemente razonada entre (i) el interés público contenido en el artículo 23 de la Constitución, 77 de la ley de bases de régimen local y con los principios de la ley de transparencia, y (ii) el derecho a la protección de datos de carácter personal.