

058/2024

La consulta dice así:

Se ha recibido en este Ayuntamiento una petición de información por parte de un miembro de la Corporación municipal del siguiente tenor:

“Como concejala del Ayuntamiento de Olite, SOLICITA: Extracto de las entradas y salidas del registro del Ayuntamiento durante el mes de mayo con, al menos, la siguiente información: número de registro, fecha, quién lo presenta, a quién va dirigido, breve descripción del asunto”.

Se constata que no se indica la finalidad concreta de la petición de información, y que el contenido de la información solicitada alude a la identidad de las personas que presentan los escritos de entrada y a las personas destinatarias de los escritos a los que se da la oportuna salida, datos éstos que tienen sin duda alguna la consideración de datos personales.

Se solicita de esa Agencia Española de Protección de Datos emita informe acerca de la posibilidad legal de atender la petición de la concejala solicitante de dichos datos.

I

La normativa de datos personales está constituida en la actualidad, a efectos de la presente consulta, por el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales, y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento General de Protección de Datos, o RGPD), y la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD).

El art. 4.1) RGPD define «datos personales» como *toda* 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 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;

Y el art. 4.2) RGPD define «tratamiento» como 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;

Se solicita por tanto del Ayuntamiento consultante que lleve a cabo un tratamiento de datos personales consistente en la cesión al solicitante de determinados datos personales contenidos en la información solicitada.

Así, lo primero que hay que manifestar de la consulta es que en la misma constituyen datos personales no sólo la *“identidad de las personas que presentan los escritos de entrada y a las personas destinatarias de los escritos”*, sino que *toda* la información solicitada a la que se refiere la consulta, desde el momento en que se refiera a personas físicas determinadas (los presentantes de las instancias en el registro o las destinatarias de las salidas del registro) son datos personales. Particularmente, en lo que se refiere a la *“breve descripción del asunto”*, ello podría suponer incluso datos especialmente protegidos por el art. 9 RGPD, bien sea por la propia solicitud de entrada o resolución a la que se da salida por registro. Imaginemos una solicitud que incluya datos personales de salud para solicitar una determinada ayuda (por ejemplo, una reserva de plaza de aparcamiento para discapacitados), o la resolución que otorgue una plaza a una persona teniendo en cuenta que haya sido víctima de violencia de género, etc. En resumen, toda esta información, desde el momento en que se refiera a personas físicas determinadas, como sería el caso ya que se solicita en la entrada quién la presenta, y para las salidas, a quién va dirigido, serían datos personales.

Todo tratamiento de datos personales ha de cumplir con todos y cada uno de los principios del art. 5 RGPD, y debe tener al menos una de las bases de licitud de los tratamientos previstas en el art. 6 RGPD. Dicen así dichos preceptos:

Artículo 5

Principios relativos al tratamiento

1. Los datos personales serán:

a) tratados de manera lícita, leal y transparente en relación con el interesado («licitud, lealtad y transparencia»);

b) recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, y no serán tratados ulteriormente de manera incompatible con dichos fines; de acuerdo con el artículo 89, apartado 1, el tratamiento ulterior de los datos personales con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica e histórica o fines estadísticos no se considerará incompatible con los fines iniciales («limitación de la finalidad»);

c) adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados («minimización de datos»);

d) exactos y, si fuera necesario, actualizados; se adoptarán todas las medidas razonables para que se supriman o rectifiquen sin dilación los datos personales que sean inexactos con respecto a los fines para los que se tratan («exactitud»);

e) mantenidos de forma que se permita la identificación de los interesados durante no más tiempo del necesario para los fines del tratamiento de los datos personales; los datos personales podrán conservarse durante períodos más largos siempre que se traten exclusivamente con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica o histórica o fines estadísticos, de conformidad con el artículo 89, apartado 1, sin perjuicio de la aplicación de las medidas técnicas y organizativas apropiadas que impone el presente Reglamento a fin de proteger los derechos y libertades del interesado («limitación del plazo de conservación»);

f) tratados de tal manera 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 («integridad y confidencialidad»).

2. El responsable del tratamiento será responsable del cumplimiento de lo dispuesto en el apartado 1 y capaz de demostrarlo («responsabilidad proactiva»).

Artículo 6

Licitud del tratamiento

1. El tratamiento solo será lícito si se cumple al menos una de las siguientes condiciones:

a) el interesado dio su consentimiento para el tratamiento de sus datos personales para uno o varios fines específicos;

b) el tratamiento es necesario para la ejecución de un contrato en el que el interesado es parte o para la aplicación a petición de este de medidas precontractuales;

c) el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento;

d) el tratamiento es necesario para proteger intereses vitales del interesado o de otra persona física;

e) el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento;

f) el tratamiento es necesario para la satisfacción de intereses legítimos perseguidos por el responsable del tratamiento o por un tercero, siempre que sobre dichos intereses no prevalezcan los intereses o los derechos y libertades fundamentales del interesado que requieran la protección de datos personales, en particular cuando el interesado sea un niño.

Lo dispuesto en la letra f) del párrafo primero no será de aplicación al tratamiento realizado por las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones.

Desde esta perspectiva únicamente (y sin perjuicio de lo que en el epígrafe siguiente se expondrá respecto de la normativa de transparencia), un tratamiento como el interesado, en el que, como se indica, no se menciona la finalidad de la cesión que se solicita (si se basa en algún precepto de la ley de régimen local, u otros), estaría desprovisto de una base lícita para dicho tratamiento, ya que el Ayuntamiento ha tratado esos datos, originariamente, para la finalidad para que se los entregaron, esto es, para el cumplimiento de las misiones de interés público derivadas de su condición de Administración pública, y para eso recibe escritos (que pueden ser dirigidos al propio Ayuntamiento o destinados a su remisión a organismos diferentes (art. 16.4 ley 39/2015, de 1 de octubre), por lo que ni siquiera tendrían relación alguna con competencias propias del Ayuntamiento (así, podría tratarse de un escrito presentado ante el Ayuntamiento de Olite dirigido a, por ejemplo, el INSS para la concesión de una pensión por razones de salud).

Ello supone que, hasta aquí, debería de denegarse esa petición ya que la misma no tendría una finalidad determinada acorde con los fines determinados, explícitos y legítimos, para los que se recogieron, y estarían siendo tratados de manera incompatible con dichos fines (art. 5.1.b) RGPD), y dicha comunicación no cumpliría ni la misión de interés público del propio Ayuntamiento ni se ha comunicado finalidad alguna de la petición realizada, por lo que la persona solicitante no ha realizado, en modo alguno, la ponderación

que se exige para que, en su caso, un interés legítimo de la solicitante pueda prevalecer sobre los derechos e intereses de los afectados conforme a lo establecido en el artículo 6.1 f) del Reglamento (UE) 2016/679 (véase Disposición adicional décima LOPDGDD).

II

Ahora bien, como todo derecho, incluso de carácter fundamental, el de protección de datos personales encuentra límites en los derechos o intereses de terceros constitucionalmente protegidos (véase por todas STC 292/2000).

Así, el propio RGPD reconoce en su art. 86 que *[l]os 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.*

Esto es, el RGPD reconoce que el derecho fundamental a la protección de datos personales ha de cohonestarse con el derecho de acceso al público a documentos oficiales, de conformidad con el derecho del Estado Miembro. Es decir, lo que en España se ha denominado (art. 105 CE), acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, y en el ámbito legal se ha regulado en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y a nivel autonómico de Navarra en la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Ello, por supuesto, no significa en modo alguno que el derecho fundamental a la protección de datos ceda siempre en todo caso ante una petición de transparencia, sino que ambos intereses deben ponderarse según las circunstancias del caso para dar amparo a aquel derecho o interés, en el caso concreto, más necesitado de protección.

Estas normas establecen un derecho de acceso a la información pública, pero regulan la protección de datos personales como circunstancias que el órgano a quien se solicita dicha información ha necesariamente de ponderar. El art. 15 de la ley 19/2013 establece los criterios a tener en cuenta en estos casos, que tiene carácter básico (véase Disposición final octava ley 19/2013), y que se reitera básicamente en el art. 32 de la ley foral 5/2018).

Dice así el art. 15 de la ley 19/2013:

Artículo 15. Protección de datos personales.

1. Si la información solicitada contuviera datos personales que revelen la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el **consentimiento expreso y por escrito del afectado**, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.

Si la información incluyese datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el **consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley**.

2. Con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.

3. Cuando la información solicitada **no contuviera datos especialmente protegidos**, el órgano al que se dirija 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.

Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios:

a) El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

b) La **justificación por los solicitantes de su petición** en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.

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.***

4. No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.

5. La normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.

En conclusión, correspondería al Ayuntamiento consultante determinar en primer lugar si la información solicitada incluye datos de carácter personal, que parece obvio que así sería; en su caso determinar si es especialmente protegida, bien según el art. 15.1, primer apartado, en cuyo caso será necesario en todo caso consentimiento expreso y por escrito de cada interesado; si es del art. 15.1, segundo apartado, se necesita consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley. Si no contuviera datos especialmente protegidos, aún así deberá realizar una ponderación teniendo en cuenta particularmente la justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos (no se alega nada al respecto); el menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos (en opinión de esta Agencia, los documentos solicitados pueden contener datos personales que afecten de manera intensa al derecho fundamental a la protección de datos, dado que una solicitud a la Administración necesariamente ha de contener, cuanto menos, la identificación pero además los hechos, razones y petición en que se concrete la solicitud (art. 66 ley 39/2015), lo que supone que un tercero pueda conocer las razones y las peticiones que se solicitan a la Administración, que pueden ser amplísimos, y, más aún, el tercero podrá conocer los actos administrativos de concesión de derechos/autorizaciones etc. de la Administración a un tercero. El Ayuntamiento también deberá tener en cuenta “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”.

Por otra parte, deberá considerar si existe la causa de inadmisión de la letra d) del art. 18.1, por si tuviere un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley.

Y, además, y en todo caso, el art. 19.3 de la ley 19/2013 establece la necesidad de que, si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de

quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. La resolución del Ayuntamiento deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado (art. 20.1 ley 19/2013). Serán motivadas las resoluciones que denieguen el acceso, (...) y las que permitan el acceso cuando haya habido oposición de un tercero. En este último supuesto, se indicará expresamente al interesado que el acceso sólo tendrá lugar cuando haya transcurrido el plazo de interposición del recurso contencioso-administrativo (arts. 20.2 y 22.2 ley 19/2013); hasta entonces no podrá procederse al acceso a la información.

Obsérvese además que el art. 39 de ley foral 5/2018 considera que cuando la estimación de las solicitudes de información conlleve la comunicación de datos de carácter personal considerados como especialmente protegidos o pueda perjudicar los intereses de terceros, el órgano encargado de resolver dará a los afectados un plazo de quince días para que puedan manifestar su consentimiento expreso al acceso a la información o realizar las alegaciones que estimen oportunas. El traslado de la solicitud al afectado producirá la suspensión del plazo para resolver hasta que se reciban las alegaciones o transcurra el plazo para su presentación. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia. **Si el tercero no responde en el plazo requerido se presumirá su disconformidad con que se otorgue el acceso a la información solicitada.**