

**Reclamació: 274/2017**

**Informe jurídic emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb una reclamació presentada per un regidor per la denegació d'accés a la documentació municipal consistent en una còpia del registre d'entrada i sortida de documents de la corporació municipal**

La Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP) demana a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) que emeti un informe sobre la reclamació 274/2017 presentada en data 19 de juny de 2017 per un regidor d'un Grup municipal contra un Ajuntament, per denegació d'accés a la documentació municipal consistent en una còpia del registre d'entrada i sortida de documents de la corporació municipal.

Analitzada la sol·licitud, que s'acompanya d'una còpia de l'expedient administratiu tramitat davant la GAIP, i d'acord amb l'Assessoria Jurídica emeto l'informe següent.

**Antecedents**

1. En data 10 de maig de 2017, la persona reclamant, que és regidor d'un Grup Municipal a l'Ajuntament, va presentar una instància en què sol·licitava l'entrega setmanal d'una còpia del registre d'entrada i sortida de l'Ajuntament.
2. En data 19 de maig de 2017, va tenir entrada a la GAIP la reclamació 196/2017 presentada pel regidor contra l'Ajuntament, per la manca de resposta a la petició d'accés a la documentació municipal sol·licitada.
3. En data 29 de juny de 2017, la GAIP sol·licita a l'Ajuntament l'emissió d'un informe en relació amb la reclamació presentada. Consta en l'expedient còpia de l'Informe de la Secretaria General de l'Ajuntament sobre la sol·licitud d'accés a la informació per part del Grup Municipal.
4. En data 28 de juliol de 2017, la GAIP sol·licita a aquesta Autoritat que emeti l'informe previst per l'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, en relació amb la reclamació presentada pel regidor de l'Ajuntament.

**Fonaments Jurídics**

**I**

De conformitat amb l'article 1 de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, l'APDCAT és l'organisme independent que té per objecte garantir, en l'àmbit de les competències de la Generalitat, els drets a la protecció de dades personals i d'accés a la informació que hi està vinculada.

L'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que regula la reclamació contra les resolucions en matèria d'accés a la informació pública, estableix que si la denegació s'ha fonamentat en la protecció de dades personals, la Comissió ha de demanar informe a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, el qual ha de ser emès en el termini de quinze dies.

Per això, aquest informe s'emet exclusivament pel que fa a la valoració de la incidència que l'accés sol·licitat pot tenir respecte de la informació personal de les persones afectades, entesa com qualsevol informació numèrica, alfabètica, gràfica, fotogràfica, acústica o de qualsevol altre tipus relativa a persones físiques identificades o identificables sense esforços desproporcionats (arts. 5.1.f) i 5.1.o) del Reglament de desplegament de l'LOPD, (RLOPD), aprovat pel R. decret 1720/2007, de 21 de desembre). Per tant, queda fora de l'objecte d'aquest informe qualsevol altre límit o aspecte que no afecti les dades de caràcter personal que constin en la informació sol·licitada.

El termini transcorregut per a l'emissió d'aquest informe pot comportar una ampliació del termini per resoldre la reclamació, si així ho acorda la GAIP i es notifica a totes les parts abans que conclogui el termini per resoldre.

En conseqüència, el present informe s'emet en base a les esmentades previsions de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades i la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant, LTC).

D'acord amb l'article 17.2 de la Llei 32/2010, aquest informe es publicarà al web de l'Autoritat un cop notificat a les persones interessades, amb l'anonimització prèvia de les dades de caràcter personal.

## II

Abans d'entrar a analitzar el fons de la reclamació convé determinar el règim jurídic aplicable a la sol·licitud.

La disposició addicional primera, apartat segon, de la LTC estableix 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, la persona reclamant té la condició de regidor. Per tant, són d'aplicació les disposicions que estableix la legislació de 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), pel que fa a l'accés dels regidors a la informació municipal.

Això sens perjudici que a la persona reclamant se li hagi de reconèixer com a mínim les mateixes garanties pel que fa a l'accés a la informació –incloent la possibilitat d'interposar reclamació davant la GAIP- que a la resta de ciutadans que no tinguin aquesta condició de càrrec electe, atesa l'aplicació supletòria de la LTC (D.A.1a. apartat 2).

En aquest sentit, es pot avançar que, pel que fa a la incidència del dret a la protecció de dades en el fons de la reclamació, atesos els termes en què els articles 23 i 24 de la Llei 19/2014 regulen el límit derivat del dret a la protecció de dades de caràcter personal, en el cas concret que s'analitza les conclusions d'aquest informe no diferirien substancialment si s'apliqués la normativa de transparència.

L'article 23 de la Llei 19/2014 estableix el següent:

*“Les sol·licituds d'accés a la informació pública han d'ésser denegades si la informació que es vol obtenir conté dades personals especialment protegides, com ara les relatives a la ideologia, l'afiliació sindical, la religió, les creences, l'origen racial, la salut i la vida sexual, i també les relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives que no comportin l'amonestació pública a l'infractor, llevat que l'afectat hi consenti expressament per mitjà d'un escrit que ha d'acompanyar la sol·licitud.”*

I l'article 24 d'aquesta mateixa llei estableix:

*“1. S'ha de donar accés a la informació pública si es tracta d'informació directament relacionada amb l'organització, el funcionament o l'activitat pública de l'Administració que contingui dades personals merament identificatives llevat que, excepcionalment, en el cas concret hagi de prevaler la protecció de dades personals o altres drets constitucionalment protegits.*

*2. Si es tracta d'altra informació que conté dades personals no incloses a l'article 23, es pot donar accés a la informació, amb la prèvia ponderació raonada de l'interès públic en la divulgació i els drets de les persones afectades. Per a dur a terme aquesta ponderació s'ha de tenir en compte, entre altres, les circumstàncies següents:*

- a) El temps transcorregut.*
  - b) La finalitat de l'accés, especialment si té una finalitat històrica, estadística o científica, i les garanties que s'ofereixin.*
  - c) El fet que es tracti de dades relatives a menors d'edat.*
  - d) El fet que pugui afectar la seguretat de les persones.*
- (...)”*

### III

Com ha fet avinent aquesta Autoritat en ocasions anteriors (entre d'altres, els informes IAI 1/2007, IAI 2/2017, IAI 7/2017 o IAI 10/2017, que es poden consultar al web <http://apdcat.gencat.cat>), la legislació de règim local (article 77 LRBRL i article 164.1 TRLMRLC), reconeix un dret d'accés a tots els càrrecs electes, independentment que es trobin en l'equip de govern o bé en l'oposició, a la informació de què disposi l'entitat local i que pugui resultar necessària per a l'exercici de les funcions que els corresponen.

Així, l'article 77.1 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (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”*.

En el mateix sentit es pronuncia 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), en disposar, en el seu article 164.1, que *“tots els membres de les corporacions locals tenen dret a obtenir (...) tots les 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.”*

Així mateix, s'ha d'assenyalar que la legislació de règim local no exigeix als càrrecs electes que, per accedir a la informació en poder de la corporació, hagin d'explicitar o fonamentar la finalitat de la seva petició, atès que la raó de la seva sol·licitud s'ha d'entendre implícita en l'exercici de les funcions que els corresponen com a càrrecs electes, en els termes previstos en la dita legislació de règim local, en aquest sentit s'ha pronunciat el Tribunal Suprem en, entre d'altres, la Sentència de 5 de novembre de 1999 (FJ 2).

L'accés a dades personals incloses en la informació dels ens públics per part d'un regidor que no té atribuïdes responsabilitats de govern –com en el cas examinat- hauria de trobar la seva justificació, des del punt de vista de la protecció de dades, en l'exercici de les funcions que té atribuïdes com a membre d'òrgans col·legiats de la pròpia corporació local i, de manera especial, en les funcions de control, com ara la formulació de preguntes, interpellacions, mocions o, fins i tot, la moció de censura, que li atribueix la legislació de règim local.

Cal tenir en compte que els càrrecs electes participen d'una actuació pública que es manifesta en una àmplia gamma d'assumpes concrets, entre els quals destaca el dret a la fiscalització de les actuacions de la corporació i al 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).

Però el dret d'accés dels regidors no es configura tampoc com un dret absolut si no que, quan entra en conflicte amb altres drets, caldrà fer una ponderació dels diferents drets en joc com ha vingut a reconèixer la mateixa legislació de règim local. Així, l'esmentat article 164 del TRLMRLC, en regular les condicions de l'exercici del dret d'accés a informació municipal pels membres de les corporacions (apartats 2 i 3 de l'article 164 TRLMRLC), estableix, com a possible fonament per denegar motivadament la sol·licitud d'informació, que *“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”* (apartat 3, lletra a)), però òbviament també caldrà tenir en compte altres drets fonamentals que puguin veure's afectats per la sol·licitud d'informació. Es a dir, cal afegir les limitacions al dret d'accés dels regidors a determinades dades personals que puguin concórrer per aplicació dels principis i garanties de l'LOPD, en particular el principi de qualitat de les dades (art. 4).

Cal examinar doncs les circumstàncies i els termes de la sol·licitud que ha presentat el regidor a l'Ajuntament, la finalitat pretesa, les possibles persones afectades i, especialment, si hi ha dades de caràcter personal i si aquesta informació és necessària per assolir la dita finalitat o requereix una especial protecció.

## IV

Aquesta Autoritat s'ha pronunciat en ocasions anteriors sobre l'accés dels regidors a la informació que consta en el registre d'entrada i sortida de les corporacions municipals respecte a la normativa de protecció de dades de caràcter personal, entre d'altres en els dictàmens CNS 13/2013, CNS 24/2015, CNS 50/2015 i CNS 80/2016. Les consideracions jurídiques dels quals són plenament d'aplicació al cas que ara ens ocupa.

La sol·licitud efectuada pel regidor té per objecte rebre setmanalment una còpia del registre d'entrada i sortida de documents de l'Ajuntament. Es tracta doncs d'una petició genèrica, no limitada en el temps i que no especifica, més enllà de la justificació que la informació és necessària per exercir el dret a la participació, la finalitat concreta de l'accés a aquesta informació.

En relació a aquesta petició i, des del punt de vista de la normativa de protecció de dades, cal tenir en compte el principi de qualitat de les dades (article 4.1 LOPD), segons el qual "les dades de caràcter personal només es poden recollir per ser tractades, així com sotmetre-les a aquest tractament, quan siguin adequades, pertinents i no excessives en relació amb l'àmbit i les finalitats determinades, explícites i legítimes per a les quals s'han obtingut."

Als efectes que ens ocupen, caldria distingir la informació que pot constar en el Registre d'entrada i sortida de l'Ajuntament, del contingut dels propis documents anotats en aquest Registre, que poden ser de molt diversa naturalesa i, per tant, contenir diferents tipologies d'informació.

D'acord amb l'article 16.3 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (Llei 39/2015), "*el registre electrònic de cada Administració o organisme ha de garantir la constància, en cada assentament que es practiqui, d'un número, epígraf expressiu de la seva naturalesa, data i hora de presentació, identificació de l'interessat, òrgan administratiu remitent, si escau, i persona o òrgan administratiu al qual s'envia, i, si s'escau, referència al contingut del document que es registra*" (...).

En el mateix sentit, el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals, aprovat pel Reial decret 2568/1986, de 28 de novembre, aplicable a l'Ajuntament en defecte d'un reglament orgànic propi que ho reguli, en el seu article 153 disposa que:

*"1. Los asientos del Registro contendrán referencia exacta de cada uno de los documentos que se remitan desde las oficinas locales o que en ellas se reciban y, al efecto de los de entrada, deberán constar los siguientes extremos:*

*a) Número de orden correlativo.*

*b) Fecha del documento, con expresión del día, mes y año.*

*c) Fecha de ingreso del documento en las oficinas del Registro.*

*d) Procedencia del documento, con indicación de la autoridad, Corporación o persona que lo suscribe.*

*e) Extracto, reseña o breve referencia del asunto comprendido en el cuerpo del escrito registrado.*

*f) Negociado, Sección o dependencia a que corresponde su conocimiento.*

*g) Resolución del asunto, fecha y autoridad que la haya dictado, y*

*h) Observaciones para cualquier anotación que en caso determinado pudiera convenir. (...)*”.

D'acord amb aquesta regulació, en el Registre d'entrada i sortida de documents de l'Ajuntament no sembla que hagin de constar dades de caràcter personal que requereixen un especial nivell de protecció en els termes de l'article 7 de l'LOPD i, per tant, no semblaria necessari que s'hagin d'aplicar limitacions a l'accés a aquesta informació per part del regidor. Tanmateix aquesta possibilitat no es pot descartar d'entrada, ja que depèn, entre d'altres qüestions, dels criteris concerts que s'apliquin per introduir la informació en el Registre.

Segons això l'Ajuntament hauria de fer una anàlisi prèvia en relació, entre d'altres, al major o menor grau de concreció amb què s'introdueix la informació al Registre, per exemple, en relació amb la utilització de tipologies més o menys genèriques o descriptives sobre l'assumpte o motiu pel qual es presenta un escrit al Registre, per tal de facilitar la ponderació posterior al efectes de no facilitar a través d'aquests llistats informació sensible. Això és especialment rellevant quan els escrits que entren o surten del Registre poden comportar el tractament d'informació sensible, als efectes de l'article 7 de l'LOPD, com ara supòsits relacionats amb infraccions penals o administratives, denúncies en relació amb maltractaments, qüestions relacionades amb menors d'edat en situació de violència o desemparament, qüestions relacionades amb la salut de les persones, etc.

Així i en termes generals es podria concloure que donat que la petició efectuada comporta l'accés a un volum important d'informació que pot contenir dades personals de diversa naturalesa, entre la qual no es pot descartar que hi hagi dades especialment protegides (article 7 LOPD), facilitar al regidor de l'Ajuntament l'accés a tota la informació anotada en el Registre podria forçar el principi de qualitat de les dades (article 4 LOPD) i suposar un risc per a la correcta protecció de la informació personal de les persones que en resultarien afectades.

Per aquest motiu l'Ajuntament hauria de valorar especialment la possibilitat de facilitar l'accés a la informació del Registre d'entrada i sortida prèvia dissociació de les dades personals. Aquesta possibilitat que no s'exigeix amb caràcter general i que caldrà valorar en cada cas, podria ser pertinent en aquells casos en què sense incloure dades concretes que puguin identificar o fer identificables les persones físiques, seguin els termes de l'article 3.f de l'LOPD, es pugui donar una resposta satisfactòria a la petició efectuada.

De ser així, caldria tenir present, perquè la dissociació pogués ser considerada suficient als efectes de l'LOPD, que amb l'aplicació del procés de dissociació (article 3.j) LOPD) resultés realment impossible associar una determinada dada amb un individu determinat. Es considera, en aquest sentit, que l'afectat no és determinable o identificable quan la seva identificació exigeixi terminis o activitats desproporcionades (article 5.1.o) RLOPD).

Es tracta, en qualsevol cas, de trobar la manera idònia que permeti facilitar l'exercici del dret d'accés a informació del registre d'entrada i sortida de la corporació dels regidors (article 164 TRLMRLC) sense per això menyscabar el dret a la protecció de dades personals dels possibles afectats (article 18.4 CE).

Recordar, en aquest punt, que recau sobre l'Ajuntament, com a responsable del fitxer o tractament (article 3.d) LOPD), l'obligació de vetllar perquè el tractament de les dades personals

de què disposa s'adeqüi als principis i obligacions que estableix la normativa de protecció de dades personals.

En qualsevol cas, atesos els termes en què es formula la consulta, no sembla que es pugui concloure que un accés generalitzat i indiscriminat a tota la informació que consti al registre d'entrada i sortida de documents resulti justificada des del punt de vista del dret a la protecció de dades.

## V

Tot i que en la sol·licitud d'accés presentada pel regidor no es refereix expressament als documents als quals es refereixen els assentaments del Registre d'entrada i sortida de l'Ajuntament, és necessari tractar tot seguit aquesta qüestió.

Cal fer avinent que en cas de voler accedir als documents anotats en el Registre d'entrada i sortida, també resultaran d'aplicació les consideracions fetes fins ara. Tot i això, cal puntualitzar que, a diferència de la informació del Registre que, com s'ha dit, en funció de la forma com s'introdueixi en el sistema es podria qüestionar si hi figuren o no dades especialment protegides, en el cas dels documents presentats en el Registre sí que és altament probable que alguns d'ells incloguin informació d'aquesta naturalesa o altra informació innecessària per assolir la finalitat de control de l'activitat municipal.

Per tant, en aquest supòsit l'aplicació del principi de qualitat de les dades (article 4 LOPD) també exigeix, en la mesura del possible, fer una ponderació atenent a les dades incloses en els documents que són objecte de la petició d'accés, especialment si es tracten dades sensibles, per tal que no es comuniquin més dades de les estrictament necessàries per assolir la finalitat que els regidors tenen encomanada.

Per facilitar la realització d'aquesta ponderació per part de l'Ajuntament, podria ser d'utilitat que els regidors concretessin amb quina finalitat se sol·licita l'accés, l'àmbit d'actuació que és del seu interès, els possibles subjectes afectats i a la vista d'aquests elements o valorar la possibilitat de facilitar un accés parcial, sempre que això no els impedis exercir la funció que tenen atribuïda.

## VI

Finalment cal recordar que sempre que l'accés dels regidors a dades personals s'efectuï per raó de les funcions que com a tals tenen encomanades aquests hauran de regir-se, a banda de pel deure de reserva imposat per la normativa de règim local 8 (article 164.6 TRLMRLC), pel principi de qualitat, en la seva vessant de finalitat (article 4.2), i pel deure de secret (article 10) establerts a la LOPD.

Així, d'acord amb l'article 164.6 del TRLMRLC, *"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."*

Així mateix, d'acord amb el principi de qualitat (article 4.2 LOPD), com s'ha vist, qualsevol utilització de la informació personal posterior a l'accés per part dels regidors hauria d'estar igualment fonamentada en una finalitat legítima. En cas contrari, podríem trobar-nos davant d'un tractament no ajustat a l'LOPD, 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 dels regidors 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, l'article 10 de la LOPD disposa que *“el responsable del fitxer i els que intervinguin en qualsevol fase del tractament de les dades de caràcter personal estan obligats al secret professional pel que fa a les dades i al deure de guardar-les, obligacions que subsisteixin fins i tot després de finalitzar les seves relacions amb el titular del fitxer o, si s'escau, amb el seu responsable.”*

Per tant, si l'ús posterior de la informació a què el regidor hauria accedit per raó del seu càrrec comportés revelar les dades personals que s'hi contenen a terceres persones sense consentiment de l'afectat o la corresponent habilitació legal (article 11 LOPD), ens podríem trobar també davant d'una actuació no ajustada a la normativa de protecció de dades, tot i que en origen l'accés es considerés legítim.

## **Conclusió**

Atesos els termes en què es formula la consulta, no sembla que es pugui concloure que un accés generalitzat i indiscriminat a tota la informació que consti al registre d'entrada i sortida de documents resulti justificada des del punt de vista del dret a la protecció de dades. Això sens perjudici que es pugui donar accés a la informació de manera dissociada, o que respecte de peticions concretes es pugui donar accés després d'una ponderació de la qual en resulti la justificació de la mesura.

Barcelona, 18 de setembre de 2017