

**Reclamació: 323/2017**

**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 una regidora d'un Ajuntament per la denegació d'accés a diversa documentació 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 323/2017 presentada per una regidora (...) contra un Ajuntament (...), per denegació d'accés a diversa documentació municipal.

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

**Antecedents**

1. La persona reclamant, que és regidora de (...) l'Ajuntament (...), va presentar diverses instàncies al consistori en què sol·licitava accedir a diversa documentació municipal. En concret:

- En data 15 de gener de 2017, accés al registre d'entrades i sortides de l'Ajuntament.
- En data 30 d'abril de 2017, còpia de les mesures cautelars dictades pel Jutjat Contenciós Administratiu (...), i en què reitera la petició de 15 de gener de 2017.
- En data 30 d'abril de 2017, accés a tres expedients municipals.
- En data 19 de maig de 2017, còpia dels convenis signats amb l'Institut Català de la Salut en relació amb la construcció de dos consultoris.
- En data 28 de maig de 2017, reitera la petició de 19 de maig de 2017.
- En data 1 de juny de 2017, informació sobre l'afectació de les liquidacions de l'impost sobre l'increment dels terrenys de naturalesa urbana (plusvàlua) arran el pronunciament del Tribunal Constitucional.
- En data 1 de juny de 2017, informació sobre la tramitació administrativa per a la gestió del preu públic d'atenció domiciliària (servei de teleassistència).

2. En data 8 de juny de 2017, la regidora va presentar una instància a l'Ajuntament (...) en què reiterava les seves peticions d'accés a la documentació municipal relacionada en el punt anterior d'aquest informe, la qual considera necessària *"per poder fer la nostra feina com a regidors de l'oposició"*.

3. En data 12 de juliol de 2017, la regidora interposa reclamació davant la GAIP contra l'Ajuntament (...), per denegació de la documentació municipal sol·licitada.

4. En el si del procediment de reclamació, el Secretari de l'Ajuntament (...) emet, en data 7 d'agost de 2017, informe en què manifesta que totes les peticions d'informació efectuades per la

persona reclamant han estat contestades, si bé admet que no en el termini legalment establert, atesa una saturació de feina dels departaments implicats.

Consta en l'expedient còpia de la informació lliurada a la persona reclamant en resposta a les seves peticions de 30 d'abril de 2017 (mesures cautelars i expedients municipals), de 19 i 28 de maig de 2017 (convenis signats amb l'ICS), i d'1 de juny de 2017 (plusvàlua municipal i servei de teleassistència).

Pel que fa a la petició de 15 de gener de 2017, relacionada amb l'accés al registre d'entrada i sortida de documents de l'Ajuntament, el Secretari manifesta que, en atenció al límit al dret d'accés relatiu a la protecció de dades de caràcter personal, no pot admetre's l'accés sol·licitat per la persona reclamant.

5. En data 15 de setembre 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.

## **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 conculgui 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 regidora. 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).

## 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 llur corporació 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'assumptes 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 (article 4).

Cal examinar doncs les circumstàncies i els termes de la sol·licitud que ha presentat la regidora 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

La present reclamació porta causa de diverses sol·licituds d'informació que tenien per objecte l'accés a diversa documentació municipal, en concret:

- Al registre d'entrades i sortides de l'Ajuntament.
- A les mesures cautelars dictades pel Jutjat Contenciós Administratiu (...).
- Als documents inclosos en tres expedients municipals.
- Als convenis signats amb l'Institut Català de la Salut en relació amb la construcció de dos consultoris.

- A informació sobre l'afectació de les liquidacions de l'impost sobre l'increment dels terrenys de naturalesa urbana arran el pronunciament del Tribunal Constitucional.
- A informació sobre la tramitació administrativa per a la gestió del preu públic d'atenció domiciliària.

Ara bé, segons consta en l'expedient tramès per la GAIP a aquesta Autoritat, el conjunt d'informació pública sol·licitada per la persona reclamant ja hauria estat lliurada per l'Ajuntament (...), a excepció de la informació que consta en el Registre d'entrada i sortida de documents. La denegació de l'accés a aquesta informació es fonamenta, segons l'informe del Secretari de l'Ajuntament, adjuntat a l'expedient, en el dret a la protecció de dades de caràcter personal.

Cal valorar, per tant, si el dret fonamental a la protecció de dades personals justificaria o no la limitació del dret d'accés de la persona reclamant pel que fa en concret a la informació del Registre d'entrada o sortida de documents.

Fer avinent, en aquest sentit, que 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 documents de les corporacions municipals, entre d'altres, en els dictàmens CNS 13/2013, CNS 24/2015, CNS 50/2015 i CNS 80/2016, i en l'informe IAI 30/2017, les consideracions jurídiques dels quals són plenament d'aplicació al cas que ara ens ocupa.

Per la informació de què es disposa, la sol·licitud efectuada per la persona reclamant té per objecte tenir accés al Registre d'entrada i sortida de documents de l'Ajuntament. En concret, sol·licita que *“se'ns doni accés a l'aplicació del registre d'entrada i sortides 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 que li correspon com a regidora a l'Ajuntament (...), la finalitat concreta de l'accés a aquesta informació.

En relació amb aquesta petició, cal tenir en compte, des del punt de vista de la normativa de protecció de dades, 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.”*

Atesos els termes en que s'efectua la petició d'accés, caldria distingir la informació que pot constar en el Registre d'entrada i sortida de documents 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 de la persona reclamant (els assentaments). Tanmateix, aquesta possibilitat no es pot descartar a priori, ja que depèn, entre d'altres qüestions, dels criteris concrets que s'apliquin per introduir la informació en el dit Registre.

Per aquest motiu, l'Ajuntament hauria de fer una anàlisi prèvia en relació, entre d'altres, amb el 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 als efectes de no facilitar 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.

Per tant, en termes generals, es podria concloure que, atès que la petició efectuada per la persona reclamant comportaria 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 a la persona reclamant, regidora de l'Ajuntament, l'accés a tota la informació anotada en el Registre d'entrada i sortida de documents 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, seguint els termes de l'article 3.f) de l'LOPD, es pugui donar una resposta satisfactòria a la petició efectuada.

Ara bé, de ser possible aquesta opció, caldria tenir present que, perquè la dissociació pogués ser considerada suficient als efectes de l'LOPD, seria necessari 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 menyscar 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 petició de la regidora, 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 resulta justificat des del punt de vista del dret a la protecció de dades.

## V

Dit això, no es pot descartar, per la informació de què es disposa, que en el present cas la persona reclamant, amb llur petició d'accés, pretengui també accedir als documents als quals es refereixen els assentaments del Registre d'entrada i sortida de l'Ajuntament (...). En la petició d'accés adreçada a l'Ajuntament, la regidora fa referència a la posada en marxa d'un nou sistema informàtic i al fet que, un cop comprovat el seu correcte funcionament, *"no hi ha excusa perquè no se'ns doni accés a l'oposició a revisar la documentació d'entrada i sortida"*.

Cal fer avinent que en aquest cas també resultaran d'aplicació les consideracions fetes fins ara, si bé amb una puntualització: a diferència de la informació del Registre (assentaments) 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 (article 7 LOPD), en el cas dels documents presentats en el Registre d'entrada i sortida sí és altament probable que alguns d'ells incloguin informació d'aquesta naturalesa o bé altra informació personal innecessària per assolir la finalitat de control de l'activitat municipal.

Per tant, en aquest supòsit (accés als documents) 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 les funcions de control que tenen atribuïdes els regidors.

Per facilitar la realització d'aquesta ponderació per part de l'Ajuntament podria ser d'utilitat que la regidora concretés 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 lliurar la informació o bé valorar la possibilitat de facilitar-ne un accés parcial, sempre que això no l'impedeixi exercir la funció que té atribuïda.

Tot això sens perjudici, donat el cas, de la conveniència que en el moment de lliurar la documentació sol·licitada sigui convenient recordar a la persona reclamant el deure de confidencialitat respecte aquesta informació que li imposa tant la legislació de règim local (article 164.6 TRLMRLC) com l'LOPD (article 10), de manera que no pot ser utilitzada per a una finalitat diferent a la que justifica l'accés.

### **Conclusió**

Atesa la informació de què es disposa, 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 de l'Ajuntament (...) resulti justificat 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 prèvia ponderació.

Barcelona, 9 d'octubre de 2017