

**Reclamació: 98/2018**

**Informe emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb una reclamació presentada per un Grup Municipal per la denegació d'accés al llistat 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 presentada per un regidor d'un Grup municipal contra l'Ajuntament, per denegació d'accés i consulta de l'índex del registre d'entrada i sortida de documents dels mesos de gener i febrer de 2018, per exercir les funcions de gestió, control i fiscalització.

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. En data 12 març de 2018, la persona reclamant, que és regidor del Grup municipal va presentar un escrit a l'Ajuntament en què sol·licitava un llistat del registre d'entrada i sortida de documents del consistori, dels mesos de gener i febrer de 2018, per exercir les funcions de gestió, control i fiscalització.
2. En data 16 de març de 2018, l'Ajuntament, va denegar la sol·licitud d'accés presentada pel regidor.
3. En data 4 d'abril de 2018, el regidor presenta una reclamació davant la GAIP en la qual reitera la petició d'accés a la documentació sol·licitada.
4. En data 12 d'abril de 2018, la GAIP sol·licita a l'Ajuntament l'emissió d'un informe en relació amb la reclamació presentada. Consta en l'expedient adreçat a aquesta Autoritat còpia de l'Informe de la Secretaria General de l'Ajuntament, de 15 de març de 2018, sobre la sol·licitud d'accés a la informació per part del Grup Municipal.
5. En data 11 de maig de 2018, 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 n'ha de emanar 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 que concerneix persones físiques identificades o identificables"* sense esforços desproporcionats (article 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, els consellers comarcals o els diputats provincials 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).

Com ha fet avinent aquesta Autoritat en ocasions anteriors (entre d'altres, els informes IAI 30/2017, IAI 10/2017, IAI 7/2017, IAI 35/2016 o IAI 1/2007, 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 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. La solicitud de ejercicio del derecho recogido en el párrafo anterior habrá de ser resuelta motivadamente en los cinco días naturales siguientes a aquél en que se hubiese presentado.”*

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

Ara bé, això no vol dir que aquest dret dels regidors sigui un dret absolut. Si entra en conflicte amb altres drets caldrà fer una ponderació dels diferents drets en joc, per tal de decidir quin ha de prevaldre i en quina mesura.

Així ho ha vingut a reconèixer la mateixa legislació de règim local. 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), 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.

Així mateix, de la legislació de règim local i de la jurisprudència del Tribunal Suprem es desprèn que no cab exigir als regidors que, per accedir a la informació municipal, aquests hagin d'explicar o fonamentar la finalitat de la seva petició, ja que la raó de la seva sol·licitud s'ha d'entendre implícita en l'exercici de les seves funcions com a regidors, als quals els correspon el control i fiscalització dels òrgans de govern de la corporació, tal i com s'explicita en l'article 22.2 a) de la LRBRL.

Atès que l'exercici del dret d'accés del regidor podria comportar una limitació del dret fonamental a la protecció de dades de caràcter personal (article 18.4 CE), caldrà veure si es tracta d'una limitació proporcionada, atès que, segons reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, la limitació de drets fonamentals només es pot produir de

manera proporcionada (SSTC 11/1981, 57/1994, 66/1995, 11/2006, 206/2007, entre d'altres).

Cal tenir en compte que els càrrecs electes participen d'una actuació pública que es manifesta en una àmplia gamma d'assumptes concrets, com el dret a la fiscalització de les actuacions de la corporació, el 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).

Per tot això, caldrà examinar en quins termes sol·licita el regidor aquest accés per tal de facilitar la ponderació que l'Ajuntament, com a responsable, ha de realitzar per valorar la pertinència de l'accés a determinades dades personals, en base al principi de qualitat de les dades.

### III

Pel que fa el fons de la reclamació, aquesta Autoritat s'ha pronunciat en ocasions anteriors sobre l'accés dels regidors al registre d'entrada i sortida de documents de les corporacions municipals respecte a la normativa de protecció de dades de caràcter personal, entre d'altres en els dictàmens CNS 29/2018, CNS 10/2017, CNS 80/2016, CNS 24/2015. Les consideracions jurídiques dels quals són plenament d'aplicació al cas que ara ens ocupa.

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 LOPD), que implica, d'una banda, que l'accés a la informació municipal, que inclogui determinades dades de caràcter personal, sense consentiment dels afectats ha de vincular-se necessàriament a l'exercici de les funcions que corresponguin en cada cas al regidor de què es tracti, en els termes previstos en la legislació de règim local, citada. I, d'altra banda, que està justificat, exclusivament, el tractament de les dades imprescindibles per complir la finalitat.

Per tant, comporta fer, en cada cas concret, un exercici de ponderació per tal d'avaluar les implicacions que pot tenir, l'exercici del dret d'accés a informació del regidor per als drets de les persones afectades, com ara, el dret a la protecció de les dades personals.

Als efectes que ens ocupen, cal saber quina informació consta en el Registre d'entrada i sortida d'un Ajuntament, en aquest sentit, l'article 16.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (Llei 39/2015) disposa que: *"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.*
- (...)”.*

Així doncs, caldria 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 en cas de sol·licituds d'accés a informació per part dels regidors.

Atès que, per la informació de que es disposa, la reclamació se centra en la sol·licitud d'accés relativa a l'accés al Registre d'entrades i sortides de documents de l'Ajuntament dels mesos de gener i febrer de 2018, i que correspon a un total de 2157 assentaments, s'entén que es tracta d'una petició genèrica i indiscriminada, ja que, si bé acota el període de temps respecte el qual sol·licita l'accés (gener i febrer de 2018), no fa cap menció a l'àmbit d'actuació municipal que és del seu interès (obres i serveis, ensenyament, recursos humans, etc.) i/o els possibles subjectes afectats, entre d'altres aspectes.

Així, en aquest cas, atesos els termes en que es formula la consulta, no sembla que es pugui concloure que un accés generalitzat i indiscriminat a 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.

Altrament, cal puntualitzar, que l'Ajuntament hauria de valorar especialment la possibilitat de facilitar l'accés a la informació del Registre d'entrada prèvia dissociació de les dades personals. Aquesta possibilitat podria ser pertinent en aquells casos en què sense incloure dades concretes que puguin identificar a 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).

D'aquesta manera es podria facilitar l'exercici del dret d'accés a informació municipal que la legislació de règim local reconeix al regidor i, alhora, respectar el dret fonamental a la protecció de dades personals dels possibles afectats.

## IV

Per finalitzar, 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 (article 164.6 TRLMRLC), i pel deure de secret (article 10) establerts a la LOPD.

Així, l'article 164.6 del TRLMRLC disposa: *“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.”*

Segons aquest article, els membres de la Corporació tenen el deure de guardar reserva en relació amb les informacions que se'ls faciliti per a fer possible el desenvolupament de la seva funció.

Aquest deure de secret també es preveu explícitament en l'article 10 de l'LOPD, segons el qual:

*“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 subsisteixen 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**

La normativa de protecció de dades impedeix l'accés de la persona reclamant a la informació que consti al registre d'entrada i sortida de documents, per tractar-se d'un accés generalitzat i indiscriminat a tota la informació. 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, 28 de maig de 2018