

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 una reclamació presentada en data 4 de juliol de 2019 per una persona regidora del Grup municipal, contra un Ajuntament, per denegació d'accés i consulta del registre d'entrada i sortida de documents amb caràcter quinzenal i en format digital.

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 4 de juliol de 2019, la persona reclamant, que és regidora d'un Grup municipal va presentar un escrit a un Ajuntament en què sol·licitava un llistat del registre d'entrada i sortida de documents del consistori, amb caràcter quinzenal i en format digital.
2. En data 17 de juliol de 2019, l'Ajuntament, va denegar la sol·licitud d'accés presentada per la regidora.
3. En data 11 de novembre de 2019, la persona regidora presenta una reclamació davant la GAIP en la qual reitera la petició d'accés a la documentació sol·licitada.
4. En data 18 de novembre de 2019, 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, d'11 de juliol, sobre la sol·licitud d'accés a la informació per part del Grup municipal.
5. En data 11 de desembre de 2019, 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 per la persona regidora 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.

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 conclougui 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.

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, 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 34/2017, IAI 45/2017, IAI 23/2018, IAI 24/2018 o IAI 2/2019, 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 de la regidora 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 la regidora aquest accés per tal de facilitar la ponderació que l'Ajuntament, com a responsable, ha de realitzar per valorar la pertinença de l'accés a determinades dades personals.

III

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, 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 de la regidora 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 de l'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 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 de la regidora.

Atès que, la reclamació se centra en la sol·licitud d'accés al Registre d'entrades i sortides de documents de l'Ajuntament amb caràcter quinzenal, i que correspon a un volum d'assentaments molt elevat (per exemple, el període comprès de l'1 al 14 de juliol de 2019 van comptabilitzar-se un total de 754 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 (cada quinzena), 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, 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.

Pel que fa a la possibilitat de facilitar l'accés a la informació del Registre d'entrada prèvia anonimització de les dades personals, aquesta possibilitat podria ser pertinent en aquells casos en què, sense incloure dades concretes que puguin identificar o fer identificables les persones físiques afectades, es pugui donar una resposta satisfactòria a la petició efectuada.

Ara bé, cal tenir present que, perquè la anonimització pugui ser considerada suficient als efectes de la normativa de protecció de dades, no només seria necessari eliminar la informació que consti en els camps destinats a identificar a la persona emissora o destinatària d'un determinat escrit, o a identificar a la persona interessada, sinó també qualsevol altra informació que, de manera directa o indirecta, permeti identificar sense esforços desproporcionats les persones interessades. I això, en un volum d'informació com la sol·licitada, pot resultar una operació molt complexa, especialment en un municipi de les dimensions d'aquest, on les persones poden ser més fàcilment identificables que en un municipi de grans dimensions.

Tot això sens perjudici que en altres supòsits en què s'acoti la informació sol·licitada, a la vista de la finalitat i les circumstàncies que concorrin sí que pugui resultar justificat oferir informació anonimitzada sobre els escrits del registre d'entrada i sortida de documents o fins i tot identificant les persones afectades.

IV

Finalment, cal recordar que sempre que l'accés de la persona regidora a dades personals s'efectuï per raó de les funcions que com a tal té encomanades aquesta haurà de regir-se, a banda de pel deure de reserva imposat per la normativa de règim local (article 164.6 TRLMRLC), pel principi de limitació de la finalitat (article 5.1.b)) i pel principi de integritat i confidencialitat (article 5.1.f)) establerts a l'RGPD.

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.

Així mateix, d'acord amb el principi de limitació de la finalitat (article 5.1.b) RGPD), qualsevol utilització de la informació personal posterior a l'accés per part de la regidora

hauria d'estar igualment fonamentada en una finalitat legítima. En cas contrari, podríem trobar-nos davant d'un tractament no ajustat a l'RGPD, 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 de la regidora 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, d'acord amb el principi de integritat i confidencialitat (article 5.1.f)) *“los datos personales serán 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.”*

Per tant, si l'ús posterior de la informació a què la regidora 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 una altre base jurídica que ho empari (article 6 RGPD), 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 lícit.

Conclusió

La normativa de protecció de dades impedeix l'accés de la persona reclamant a tota la informació que consti al registre d'entrada i sortida de documents, en un període determinat, 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 anonimitzada o que, respecte de peticions concretes, es pugui donar accés després d'una ponderació.

Barcelona, 20 de desembre de 2019