

Informe emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb la reclamació contra un ajuntament per la denegació de la sol·licitud d'accés d'un regidor a còpia de diferents decrets d'alcaldia de l'any 2020 i 2021.

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 contra un ajuntament per la denegació de la sol·licitud d'accés d'un regidor a còpia de diferents decrets d'alcaldia de l'any 2020 i 2021.

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

Antecedents

1. En data 23 de març de 2021 es va presentar en el registre de l'ajuntament (amb número 2021-E-RE-334), una instància d'un regidor que, en representació del grup municipal del seu partit, sol·licita que se li doni accés a la informació següent:

"COPIA DELS SEGÜENTS DECRETS: ANY 2021: 205 199 185 181 179 178 177 170 166 122 120 115 75 68 64 63 62 61 60 57 56 37 23 18

-ANY 2020: 807 790 789 786 783 771"

2. En data 25 de març de 2021, mitjançant decret d'alcaldia núm. 2021-0272, l'ajuntament resol la sol·licitud d'accés a informació, amb la part dispositiva següent:

"Primer.- Autoritzar l'accés a la informació relativa a la documentació i expedients sol·licitats que es descriuen a continuació al regidor (...), actuant en representació del grup municipal del grup municipal (...):

-Còpia dels decrets d'Alcaldia any 2021: 205 199 185 181 179 178 177 170 166 122 120 115 75 68 64 63 62 61 60 57 56 37 23 18

-Còpia dels decrets d'Alcaldia any 2020: 807 790 789 786 783 771

-Expedient 254/2021, del Registre municipal d'immobles desocupats (recàrrec IBI). (...)"

3. En data 30 de març de 2021 el regidor presenta una reclamació a la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP), per la desatenció de la sol·licitud d'accés esmentada

i altres dues sol·licituds d'accés efectuades a l'ajuntament. La GAIP acorda tramitar la reclamació en dos expedients diferenciats.

Pel que fa a la sol·licitud objecte d'aquest informe el reclamant fa constar en la reclamació que *"(...)els decrets d'alcaldia que s'havien de donar compte al ple (...) no vaig tenir accés als decrets abans del ple."*

4. En data 31 de març de 2021 la GAIP sol·licita a l'ajuntament que emeti un informe sobre la reclamació presentada, identifiqui a les terceres persones afectades per l'accés i li remeti l'expedient complert a què fa referència i indiqui la persona o persones que representaran a l'ajuntament a la sessió de mediació.

5. En data 15 d'abril l'ajuntament tramet a la GAIP l'informe sol·licitat en el qual fa constar que:

"En relació a la relació de decrets d'Alcaldia els quals es dona compte al Ple en cada sessió ordinària, aquests s'adjunten a l'expedient objecte de convocatòria en una relació que conté el títol del decret, el número de decret, la data de signatura, i el tipus de procediment. Es facilita als regidors que ho sol·liciten còpia del decret."

Així mateix, s'informa que l'ajuntament (...) fa pública a la seu oficial de transparència municipal, la relació en extracte dels Decrets d'Alcaldia dictats, als efectes de donar compliment a les obligacions que estableix la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern...."

6. En data 19 d'abril de 2021 la GAIP adreça la sol·licitud d'informe a aquesta Autoritat d'acord amb el que preveu l'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

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 sobre una persona física identificada o identificable, directament o

indirectament, en particular mitjançant un identificador, com per exemple un nom, un número d'identificació, dades de localització, un identificador en línia o un o diversos elements propis de la identitat física, fisiològica, genètica, psíquica, econòmica, cultural o social d'aquesta persona (art. 4.1 del Reglament 2016/679, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades i pel qual es deroga la Directiva 95/46/CE (Reglament general de protecció de dades, en endavant RGPD).

Per tant, queda fora de l'objecte d'aquest informe qualsevol altre límit o aspecte que no afecti les dades personals que constin en la informació sol·licitada, com ara les limitacions derivades del dret de propietat intel·lectual, al qual també es refereix la resposta donada per l'ajuntament.

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.

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 personals.

II

L'objecte de la reclamació és, segons es desprèn de les manifestacions de la part reclamant i del conjunt d'informació que consta en l'expedient, l'accés en la seva condició de regidor municipal als decrets d'alcaldia amb caràcter previ a les sessions del ple.

L'article 4.2) de l'RGPD considera “*«tratamiento»: 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.*”

L'RGPD disposa que tot tractament de dades personals ha de ser lícit (article 5.1.a)) i, en aquest sentit, estableix un sistema de legitimació del tractament de dades que es fonamenta en la necessitat de que concorri alguna de les bases jurídiques establertes al seu article 6.1. En concret, l'apartat c) disposa que el tractament serà lícit si “*es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento*”.

L'article 6.3 de l'RGPD estableix que la base del tractament indicat en aquest article 6.1.c) ha d'estar establerta pel Dret de la Unió europea o pel dret dels Estats membres que s'apliqui al responsable del tractament.

La remissió a la base legítima establerta conforme el dret intern dels Estats membres a què fa referència aquest article requereix que la norma de desenvolupament, en tractar-se la protecció de dades personals d'un dret fonamental, tingui rang de llei (article 53 CE), tal com ha vingut a reconèixer l'article 8 de la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (en endavant, LOPDGD).

Per la seva part, l'article 86 de l'RGPD disposa que *“los 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.”*

De tot això se'n desprèn que l'accés del regidor a les dades personals que puguin contenir els decrets sol·licitats sobre la base del compliment d'una obligació legal per part de l'ajuntament (responsable del tractament (art.6.1.c) RGPD), ha d'emparar-se necessàriament en una norma amb rang de llei.

D'acord amb l'article 18 de La Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant, LTC) *“les persones tenen el dret d'accedir a la informació pública, a què fa referència l'article 2.b, a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda”* (apartat 1). La informació continguda en els decrets dictats per l'ajuntament és informació elaborada per l'Administració als efectes de l'article 2.b) de l'LTC, i per tant resta sotmesa al dret d'accés en els termes previstos per la legislació de transparència.

Ara bé, l'apartat segon de la disposició addicional primera de l'LTC disposa 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 aquest cas, qui sol·licita l'accés té la condició de regidor de la corporació, i per tant, la valoració que es pugui fer respecte a l'obligació de facilitar o no informació personal de tercers persones s'ha d'examinar tenint en compte el dret d'accés que la normativa de règim local atribueix als regidors -això és, la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRRL) i el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril (TRLRMLC)- respecte d'aquella informació de què disposa l'ajuntament que resulti necessària per al compliment de les seves funcions.

Això sens perjudici que al regidor que sol·licita informació, se li hagi de reconèixer com a mínim les mateixes garanties pel que fa a l'accés a la informació que a la resta de ciutadans que no tinguin aquesta condició de càrrec electe, atesa l'aplicació supletòria de la Llei 19/2014 (disposició addicional primera apartat 2).

III

Com ha fet avinent aquesta Autoritat en ocasions anteriors (entre d'altres, els informes IAI 48/2019, IAI 52/2019, IAI 56/2019, IAI 3/2020 o IAI 41/2020, que es poden consultar al web

<http://apdcat.gencat.cat>), la legislació de règim local 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.

Apuntar que, tal com es desprèn d'aquests informes, el dret d'accés a la informació municipal correspon als regidors i no al grup municipal.

Així, l'article 77.1 de l'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 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."*

El dret a obtenir tots els antecedents, les dades o les informacions que són en poder dels serveis de la corporació local i necessàries per a l'exercici de les seves funcions, de conformitat amb jurisprudència reiterada sobre aquesta qüestió (SSTS 27 de setembre de 2002, 15 de juny de 2009, entre d'altres), forma part del dret fonamental a la participació política consagrat a l'article 23.1 de la Constitució Espanyola, segons el qual *"los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal."*

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).

Ara bé, l'exercici d'aquest dret d'accés a la informació municipal es troba en qualsevol cas sotmès a determinades condicions previstes en el TRLMRLC, citat, i en el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals (ROF), aprovat pel Reial decret 2568/1986, de 28 de novembre, sens perjudici del que pugui establir el reglament d'organització i funcionament de cada ens local.

Cal analitzar doncs les previsions legals de la normativa esmentada per tal de valorar si la normativa local o subsidiàriament la legislació de transparència habilitarien la cessió de dades personals contingudes als decrets que reclama l'interessat.

IV

L'article 164.2 del TRLMRLC disposa que *"Els serveis de la corporació han de facilitar directament informació als membres de les corporacions quan:*

a) *Exerceixin funcions delegades i la informació es refereixi a assumptes propis de llur responsabilitat.*

b) ***Es tracti d'assumptes inclosos en l'ordre del dia de les sessions dels òrgans col·legiats dels quals són membres.***

c) *Es tracti de l'accés a informació o documentació de la corporació local que sigui de lliure accés als ciutadans “*

L'article 42 del ROF estableix que *“El Alcalde dará cuenta sucinta a la Corporación, en cada sesión ordinaria del Pleno, de las resoluciones que hubiere adoptado desde la última sesión plenaria ordinaria para que los Concejales conozcan el desarrollo de la administración municipal a los efectos del control y fiscalización de los órganos de gobierno, previstos en el artículo 22,2, a), de la Ley 7/1985, de 2 de abril”.*

Respecte d'aquesta obligació de l'alcalde de donar compte en el ple de les resolucions adoptades des de la darrera sessió plenària, el TS, (Sentència 682/2020 de 5 Juny de 2020, Rec. 2988/2017) ha establert doctrina en el sentit d'incloure en aquesta obligació a totes les resolucions dictades per l'alcalde, incloses aquelles dictades per la Junta de Govern Local per delegació seva, així com de l'obligació de *“dedicarse una parte de la sesión al control de los órganos de gobierno de la corporación, ex artículo 46.2.e) de la LBRL, mediante un apartado específico, que tenga sustantividad propia, distinto y al margen del apartado relativo a los “ruegos y preguntas”.*”

L'obligació de l'Alcalde de donar compte al Ple dels decrets o resolucions adoptades pels òrgans de govern municipal forma part de les sessions ordinàries del Ple, i la posada en coneixement de les resolucions dictades permet als regidors fiscalitzar-les, i controlar-les, formulant en aquella mateixa sessió o en la següent, preguntes, precs i interpel·lacions, com a mecanisme indispensable de control de l'activitat de l'administració municipal i per tant, connectat directament amb l'exercici de les funcions de control i fiscalització que tenen atribuïdes, reconegudes a l'article 22.2.a) LBRL.

Als efectes de fer efectiu aquest control i fiscalització, en el sí del funcionament ordinari de les sessions plenàries, el membres de la corporació han de poder conèixer tots els aspectes rellevants de les decisions adoptades pels òrgans de govern, i això inclou no només l'objecte de la resolució, sinó també la identitat de les persones que han resultat afectades per aquesta (a qui s'ha concedit una llicència, a qui s'ha adjudicat un contracte, a qui s'ha atorgat un ajut, etc.), així com els motius o fonaments que justifiquen la decisió presa en cada cas concret, accedint fins i tot al text íntegre de les resolucions. Només així es pot garantir l'efectiu control de l'activitat de l'administració municipal.

L'accés directe no significa, però, que existeixi dret a un accés indiscriminat als decrets d'alcaldia. Cal tenir en consideració que el tipus d'informació personal contingut en els decrets pot ser de diversa naturalesa i afectar en major o menor grau la privacitat de les persones destinatàries. Pot haver informació relacionada amb categories especials de dades (article 9 RGPD), dades incloses dins d'aquesta categoria amb un règim específic (informació íntima, dades relatives a infraccions administratives o penals), o bé dades mereixedores d'una especial reserva o confidencialitat en atenció a la concurrència de determinades circumstàncies qualificades (per exemple, situacions de vulnerabilitat social, dades de menors, dades relacionades amb la violència de gènere, o que permetin la possibilitat d'elaborar perfils socioeconòmics, etc.).

D'acord amb el principi de minimització de dades *“los datos personales serán adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados”* (article 5.1.c) RGPD).

En aquest cas l'aplicació del principi de minimització de dades implica que està justificat, exclusivament, el tractament de les dades imprescindibles per complir la finalitat de control i fiscalització atribuïdes als regidors.

De tal manera que, abans de la posada a disposició dels regidors de la informació que forma part de l'ordre del dia del ple, l'ajuntament ha de prendre les mesures oportunes, que podran variar en cada cas (per exemple facilitar la informació de manera agregada o parcial suprimint del decret la informació que es pot considerar categories especials de dades o mereixedores d'una especial protecció) per tal de facilitar l'accés a la informació sense vulnerar el dret a la protecció de dades. Així, per exemple, en el cas de subvencions per motius de vulnerabilitat caldrà eliminar la informació relativa als beneficiaris; en el cas d'expedients sancionadors es pot facilitar l'import de les multes imposades i els motius però a efectes del control de l'actuació municipal no sembla justificat un accés general que permetés la identificació de totes les persones afectades; o, per exemple, en qualsevol resolució que comporti una actuació en relació amb persones relacionades amb situacions de violència de gènere, caldria suprimir la informació de les persones afectades, etc..

Això, sens perjudici que pugui haver algun cas concret excepcional en què, prèvia sol·licitud del regidor, s'exposin motius justificats que posin de manifest la necessitat d'obtenir la dita informació per a l'exercici de les seves funcions de control i fiscalització.

Per tant, l'accés al contingut íntegre d'aquestes resolucions adoptades pels òrgans de govern, (amb les consideracions efectuades respecte les categories especials de dades o altres que requereixin una especial protecció) vindria justificat per l'obligació de posar en coneixement dels membres electes, les resolucions dictades des de la darrera sessió del Ple a efectes de control i fiscalització de l'actuació de l'Administració Municipal, d'acord amb els articles 164.2 b) TRLMRLC i 42 ROF. En aquest sentit, no sembla que pugui generar dubtes des de la perspectiva de la normativa de protecció de dades personals, el dret del regidor a obtenir de l'ajuntament l'accés directe a la informació continguda en aquests decrets, llevat de la referida informació que requereixi una especial protecció.

En el cas que ens ocupa, l'ajuntament en data 25 de març de 2021 va acordar autoritzar l'accés a còpia dels decrets d'alcaldia sol·licitats, tot i això, la reclamació presentada pel regidor es fonamenta en que no es va facilitar l'accés amb caràcter previ a la realització del ple. En aquest sentit, l'informe de l'ajuntament emès a petició de la GAIP, exposa que pel que fa a *“la relació de decrets d'Alcaldia els quals es dona compte al Ple en cada sessió ordinària, aquests s'adjunten a l'expedient objecte de convocatòria en una relació que conté el títol del decret, el número de decret, la data de signatura, i el tipus de procediment. Es facilita als regidors que ho sol·liciten còpia del decret.”*

Val a dir que, en el supòsit de l'article 164.2.b), l'accés directe té la finalitat de permetre al regidor conèixer tots els elements necessaris per a poder controlar o fiscalitzar les actuacions dels òrgans de govern en el ple on es tracten sense necessitat de formular una sol·licitud formal i sense

sotmetre's a un procediment d'autorització. El dret a la protecció de dades es veuria doncs limitat de manera justificada, en els termes exposats, en la mesura que és informació necessària per a l'exercici de les funcions atribuïdes al regidor. I això, fins i tot si, com en el cas que ens ocupa, es segueix reclamant la informació un cop ja ha transcorregut la data de la sessió del ple on s'havia de tractar, en la mesura que es tracti d'informació a la qual el regidor podia haver tingut accés directe abans de la celebració del ple.

V

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.”*

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 del regidor hauria d'estar igualment fonamentada en una finalitat legítima.

Per la seva part, d'acord amb el principi de integritat i confidencialitat (article 5.1.f)) RGPD *“los datos personales serán tratados de tal manera que se garantiza 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.”*

Conclusions

La normativa de protecció de dades no impedeix l'accés directe del regidor als decrets d'alcaldia que han de ser posats en coneixement del ple.

Abans de la posada a disposició d'aquesta informació cal excloure'n la informació relacionada amb categories especials de dades (art. 9 RGPD), o altra informació mereixedora d'especial protecció (informació íntima, infraccions penals o administratives, o qualsevol altra que suposi revelar informació de persones que requereixin una protecció especial per exemple, situacions de vulnerabilitat social, dades de menors, dades relacionades amb la violència de gènere, o que permetin la possibilitat d'elaborar perfils socioeconòmics, etc.). Això, sens perjudici que pugui haver algun cas concret excepcional en què el regidor pugui justificar la necessitat de l'accés a aquestes dades per exercir les seves funcions de control i fiscalització.

Barcelona, 7 de maig de 2021