

Resolució 10/2020, de 10 de gener**Número d'expedient de la reclamació:** 696/2019**Administració reclamada:** Ajuntament d'Alcanar**Informació reclamada:** Accés al registre d'entrades i sortides.**Sentit de la resolució:** Estimació

Resum: El dret d'accés a la informació té per objecte informació que estigui en poder de l'Administració i, naturalment, no té aquest caràcter informació que encara no s'hagi elaborat, com seria el cas del registre d'entrades i sortides de la propera quinzena. Ara bé, això no impedeix que es pugui valorar el dret d'accés al registre d'entrades i sortides de la quinzena passada (o de la segona quinzena de novembre, o d'altres quinzenes anteriors), que ja no constituïria informació futura i que, de fet, és el que pot facilitar l'Ajuntament. Aquesta Resolució, per tant, es pronunciarà sobre el dret d'accés de la regidora reclamant al registre municipal d'entrades i sortides d'una quinzena passada. I si la GAIP declara el dret d'accés a la informació concernida, l'Ajuntament en pot treure la conclusió que consideri més adequada: limitar-se a aplicar la Resolució en relació amb la quinzena anterior i esperar a què cada quinze dies la regidora reclamant demani la informació del registre d'entrades i sortides de la quinzena anterior, tramitar la sol·licitud i eventualment denegar-la i esperar a què es reiteri la Reclamació davant la GAIP, o bé aplicar a partir d'ara el criteri estimatori declarat per la Resolució de la GAIP; el resultat vindria a ser el mateix, només que en la primera opció es generaria molta més feina burocràtica per a tothom. Cal tenir en compte que la regidora reclamant demana la informació sol·licitada en exercici de la seva funció representativa i de participació en l'exercici de les funcions públiques, a l'empara de l'article 23 de la Constitució; aquesta consideració comporta que el seu dret d'accés a la informació de la respectiva corporació resulti especialment reforçat. Al ser membre de l'oposició municipal, cal tenir en compte que li correspon exercir una funció de control del govern municipal, funció que es pot projectar a qualsevol àmbit d'actuació municipal. També s'ha de tenir en compte que l'accés dels membres de l'Ajuntament a una base de dades municipal no comporta pròpiament una cessió de dades externa, ja que els regidors i les regidores de l'oposició són tant Ajuntament com els del govern municipal; òbviament, aquest fet no comporta que uns i altres puguin tenir accés indiscriminat a informació que contingui dades personals, ja que en aplicació del principi de qualitat de les dades, l'accés a dades d'aquesta naturalesa no pot ser excessiu en relació amb les finalitats en atenció a les quals s'han recollit, de manera que s'hauria de limitar a les persones de l'organització municipal les funcions de les quals el justifiquin i una de les funcions que el poden justificar perfectament són les de control del govern i l'administració municipals que les lleis atribueixen als membres de l'oposició. Per una altra banda, aquesta major intensitat d'accés a la informació municipal dels electes i les electes locals també s'explica en base al deure de confidencialitat que els imposa l'article 164 TRLMRLC, tal com recull l'informe de l'APDCAT. Cal concloure, per tant, que l'accés sol·licitat és idoni i necessari per a l'exercici de les funcions de control del govern i l'administració municipals que corresponen a la regidora sol·licitant, de manera que la seva denegació causaria un perjudici significatiu al seu dret a la informació, vinculat en el seu cas al de participació política de l'article 23 de la Constitució, exercit als efectes de controlar l'activitat municipal.

Paraules clau: Ajuntament. Electe local. Registre d'entrades i sortides. Reclamació contra manca de lliurament. Límits. Dades personals.

Ponent: Josep Mir Bagó



Antecedents

1. L'11 de novembre de 2019 entra a la GAIP la Reclamació 696/2019, presentada per una regidora de la CUP contra l'Ajuntament d'Alcanar, en relació amb la informació indicada a l'antecedent següent. La persona reclamant no sol·licita el procediment de mediació previst a l'article 42 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) i regulat pels articles 36 a 41 del Reglament de la GAIP, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP).
2. El 4 de juliol de 2019 la regidora reclamant invoca l'article 164 del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMRLC) aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril i demana *que les regidores del grup municipal de la CUP Alcanar-Les Cases puguem tenir accés al registre d'entrada i sortida de l'Ajuntament d'Alcanar amb caràcter quinzenal i en format digital*. Reitera la sol·licitud el 12 de setembre de 2019, tot fent referència a una resposta municipal de 17 de juliol de 2019 que indicaria estar estudiant la sol·licitud degut a la seva complexitat.
3. El 17 d'octubre de 2019 l'Alcalde d'Alcanar respon la sol·licitud anterior indicant que l'Ajuntament estaria estudiant la forma de facilitar l'accés sol·licitat, sense perjudici de la normativa de protecció de les dades personals existents a molts dels registres.
4. La Reclamació presentada l'11 de novembre de 2019 assenyala que l'Ajuntament segueix sense facilitar-li l'accés sol·licitat.
5. El 18 de novembre de 2019 la GAIP comunica la Reclamació a l'Ajuntament d'Alcanar i li requereix que, dins del termini de quinze dies establert per l'article 33.4 RGAIP, li trameti un informe sobre ella, així com també còpia de l'expedient de la sol·licitud d'informació de la que deriva i, en general, dels antecedents que puguin ser rellevants per resoldre la Reclamació.
6. El 9 de desembre de 2019 la GAIP rep l'informe municipal i l'altra documentació requerida indicada a l'antecedent anterior. Per una banda, es remet a un informe del delegat de protecció de dades de l'Ajuntament, segons el qual es tractaria d'una sol·licitud genèrica i indiscriminada, que vulnera el principi de minimització, segons el qual les dades demanades han de ser adequades, pertinents i limitades en relació amb les finalitats; indica també que es tracta d'una petició futura i periòdica, quan les funcions de gestió, fiscalització i control es projecten sobre actuacions realitzades o presents. Assenyala que el volum d'informació demanada és immens i molta d'ella encara no ha estat objecte de classificació, motiu pel qual l'Ajuntament encara desconeix els límits que pot afectar. Considera que la sol·licitud es pot emmarcar en el dret d'accés a la informació pública regulat per l'LTAIPBG i en el dret dels i de les electes locals regulat pels articles 77 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBRL) i 164 TRLMRLC. Valora que la informació sol·licitada pot afectar pràcticament tots els límits al dret d'accés regulats per l'LTAIPBG (articles 21 i 23 i 24) i constituiria una tasca complexa i inabastable per a l'Ajuntament revisar tots i cada un dels documents afectats per detectar-ho i evitar-ho, cosa que és causa



d'inadmissibilitat de la sol·licitud. També considera que s'ha de denegar l'accés sol·licitat en aplicació del límit de l'article 164.3 TRLMRLC i cita un informe de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) que ho justifica i apunta la possibilitat de facilitar la informació sol·licitada tot dissociant les dades de caràcter personal.

7. El 10 de desembre de 2019, després de constatar que la informació sol·licitada és denegada tot invocant la normativa de protecció de dades personals, la GAIP demana a l'APDCAT l'informe previst per l'article 42.8 LTAIPBG i comunica a les parts l'ampliació del termini per resoldre que comporta aquest fet.
8. L'11 de desembre de 2019 la GAIP comunica l'informe municipal a la regidora reclamant, per al seu coneixement.
9. El 23 de desembre de 2019 la GAIP rep l'informe de l'APDCAT, que conclou: *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.* Aquesta conclusió es fonamenta, entre altres, en les consideracions següents:

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 (...).

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 del d'Alcanar 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 (...).

Finalment, cal recordar que sempre que l'accés de la 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 altra 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.

10. El 23 de desembre de 2019 la GAIP trasllada l'informe de l'APDCAT a les parts.
11. El 27 de desembre de 2019 la GAIP sol·licita informació addicional a l'Ajuntament d'Alcanar: concretament, li demana els registres d'entrades i sortides de l'Ajuntament durant un període de quinze dies, als efectes de poder valorar amb major coneixement de causa els límits al dret d'accés a la informació pública que podrien resultar afectats per la sol·licitud.
12. El 30 de desembre de 2019 la GAIP rep la informació indicada a l'antecedent anterior, que és presentada en els termes següents: *En els documents s'hi recull tota la informació que el sistema de gestió del Registre proporciona, sense que s'hagi modificat cap dada. La informació només s'ha tractat per fer-la visualment comprensible. L'arxiu obtingut a través de l'aplicació Gestiona, en format ".csv", s'ha convertit en format ".xls" i s'han afegit quadres, colors per diferenciar les files i el títol del document. Com es pot comprovar, aquests contenen els noms dels interessats, el seu número de document d'identificació, l'adreça de correu electrònic o domicili. En alguns casos, la informació personal es troba fins i tot a la columna del camp "assumpte". Totes aquestes dades permeten identificar a les persones físiques que es relacionen amb l'administració, el que comporta que s'han de considerar com a dades de caràcter personal. A més a més, es relaciona a l'interessat amb el tràmit o el motiu amb el qual es relaciona amb l'administració. Per tot l'anterior, es sol·licita declarar que la informació ara facilitada tingui caràcter reservat, d'acord amb l'article 33.6 RGAIP".*

D'acord amb la informació del Registre municipal facilitada, les inscripcions del registre d'entrades contenen les dades (o columnes) següents: número de registre, data i hora, tipus (entrada), estat (finalitzat/pendent), oficina (la del registre), NIF de la persona interessada, nom de la persona interessada, dependència (a la que o a qui s'adreça l'escrit), resum, nom de la persona (empleada municipal) o funció que ha creat l'enregistrament i número d'expedient. En el cas del registre de sortides, les inscripcions contenen les dades següents: número de registre, data i hora (tatxada), tipus (sortida), estat (finalitzat/pendent), oficina (del registre), DNI de la persona destinatària, nom de la persona destinatària, mitjà de notificació o comunicació (paper/electrònic), adreça de correu electrònic (per a les notificacions electròniques), adreça a la que s'adreça, tipus de comunicació (comunicació/notificació), lliurament (rebut/pendent/rebutjat), dependència (persona o servei municipal autor de la comunicació), resum, nom de la persona (empleada municipal) o funció que ha creat l'enregistrament i número d'expedient.

Segons la informació facilitada per l'Ajuntament, l'única columna que pot contenir dades més o menys sensibles és la del resum. En el cas del registre d'entrades, les dades més sensibles observades en el resum són les relatives a sol·licituds d'ajuts econòmics de caràcter individual (per a l'adquisició de llibres, per a assistència a llars, beca de transport), denúncies per infraccions (no



s'indica el nom complet de la persona denunciada) i sol·licitud d'inscripció al registre municipal d'unions civils o sol·licituds de certificat de convivència.

En el cas del registre de sortida, les dades més sensibles observades en el resum són les que fan referència a danys en relació amb els quals hi ha un expedient de responsabilitat, a expedients de serveis socials (en general, per pobresa energètica) o a actuacions relacionades amb expedients sancionadors; ara bé: en cap d'aquests casos es pot deduir de la inscripció registral les raons per les quals la persona destinatària de la comunicació o de la notificació municipal es relaciona amb l'actuació municipal comunicada o notificada.

Fonaments jurídics

1. Admissibilitat de la Reclamació

L'article 39.1 LTAIPBG estableix que *"Les resolucions expresses o presumptes en matèria d'accés a la informació pública i, si escau, les que resolguin el recurs de reposició poden ésser objecte de reclamació gratuïta i voluntària davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, encarregada de vetllar pel compliment i les garanties del dret d'accés a la informació pública que regula aquest títol"*. L'article 29 RGAIP desenvolupa aquest precepte i concreta que també poden ser objecte de reclamació davant la GAIP les comunicacions que substitueixin les resolucions. D'acord amb aquests preceptes, la GAIP seria competent per tramitar i resoldre aquesta Reclamació, ja que deriva d'una sol·licitud d'informació pública. L'article 2.c LTAIPBG defineix el dret d'accés a la informació pública com *"el dret subjectiu que es reconeix a les persones per a sol·licitar i obtenir la informació pública, en els termes i les condicions regulats per aquesta llei"*. Per la seva banda, l'apartat b del mateix precepte defineix la informació pública com *"la informació elaborada per l'Administració i la que aquesta té en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix aquesta llei"*.

Segons l'article 18.1 LTAIPBG, *"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"*. I l'article 20.1 de la mateixa llei afegeix que *"El dret d'accés a la informació pública es garanteix a totes les persones, d'acord amb el que estableix aquesta llei. El dret d'accés a la informació pública només pot ésser denegat o restringit per les causes expressament establertes per les lleis"*.

Cal tenir en compte que aquesta Reclamació ha estat presentada per un electe local, amb invocació del dret d'accés dels i de les electes locals a la informació de la respectiva entitat regulat per l'article 164 del Text Refós de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya, aprovat pel Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril (TRLMRLC). Aquest fet aconsella plantejar la seva admissibilitat a un procediment de revisió regulat per una normativa diferent, com és la legislació de transparència. A partir de la Resolució d'11 de febrer de 2016, sobre la Reclamació 4/2016, la GAIP ve admetent reiteradament reclamacions en relació amb sol·licituds d'informació municipal emparades en el dret a la informació



reconegut a favor dels i de les electes locals per l'article 164 TRLMRLC. Tot i que la legislació de règim local remet directament a la jurisdicció contenciosa administrativa l'eventual impugnació de tota mena de resolucions dels òrgans i autoritats locals, sense fer cap referència a la via de reclamació davant la GAIP, aquesta Comissió de Garantia ve entenent que això obeeix al fet que la legislació vigent de règim local és anterior a la de transparència que institueix la reclamació davant d'un òrgan independent i especialitzat (la GAIP, en el cas de Catalunya); que aquesta via de reclamació és voluntària i en cap cas perjudica l'accés a la jurisdicció contenciosa administrativa i, si escau, constitucional; que suposa un increment de les garanties jurídiques del dret a la informació que, si són a l'abast de la ciutadania en general, amb més raó han de poder ser accessibles als electes locals, que exerceixen un dret reforçat a la informació emparat en el de participació i representació política de l'article 23 de la Constitució; i que l'aplicació supletòria de la legislació de transparència, inclosa la reclamació davant de la GAIP, respecte del dret a la informació regulat per la legislació de règim local, té empara tant a la legislació bàsica (disposició addicional 1ª.2 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, LTAIPBGE), com a la disposició addicional 1ª.2 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG). Procedeix, per tant, l'admissió a tràmit d'aquesta Reclamació, si bé caldrà tenir en compte que el règim material i procedimental aplicable a l'accés sol·licitat es regirà en primer lloc per l'article 164 TRLMRLC, cosa que inclou la subjecció a uns límits al dret d'accés més reduïts que els previstos per l'LTAIPBG, així com també un deure dels i de les electes a respectar la confidencialitat de la informació a la que poden accedir per raó de la seva funció representativa.

En tot cas, en l'aplicació dels límits al dret d'accés caldrà tenir en compte els criteris establerts a aquests efectes per l'LTAIPBG, especialment pels apartats 2 i 3 del seu article 20, que estableixen els següents requisits i criteris per a l'aplicació dels límits legals al dret d'accés a la informació pública: *"2. Les limitacions legals al dret d'accés a la informació pública han d'ésser aplicades d'acord amb llur finalitat, tenint en compte les circumstàncies de cada cas concret, s'han d'interpretar sempre restrictivament en benefici d'aquest dret i no es poden ampliar per analogia. 3. Per a aplicar límits al dret d'accés a la informació pública, l'Administració no disposa de potestat discrecional i ha d'indicar en cada cas els motius que ho justifiquen. En la motivació cal explicitar el límit que s'aplica i raonar degudament les causes que en fonamenten l'aplicació"*. A més, els límits legals al dret d'accés a la informació pública no són d'aplicació automàtica i absoluta, de manera que l'article 22 LTAIPBG requereix que siguin aplicats d'acord amb criteris de proporcionalitat i temporalitat: *"1. Els límits aplicats al dret d'accés a la informació pública han d'ésser proporcionals a l'objecte i la finalitat de protecció. L'aplicació d'aquests límits ha d'atendre les circumstàncies de cada cas concret, especialment la concurrència d'un interès públic o privat superior que justifiqui l'accés a la informació. 2. Els límits del dret d'accés a la informació pública són temporals si així ho estableix la llei que els Competència de la GAIP i contingut i abast generals del dret d'accés a la informació pública"*.



2. *Sobre el dret d'accés a la informació sol·licitada*

La regidora reclamant demana poder tenir accés al registre municipal d'entrades i sortides, amb caràcter quinzenal. L'Ajuntament utilitza diversos arguments per denegar l'accés sol·licitat: el fet que tingui per objecte informació futura, que sigui una sol·licitud genèrica i indiscriminada, que vulnera la normativa i els principis de protecció de dades, que el volum de la informació afectada és immens i podria afectar tots els límits legals al dret d'accés i que constituiria una tasca complexa i inabastable per a l'Ajuntament revisar-la. L'informe de l'APDCAT aportat a aquest procediment considera que la normativa de protecció de dades personals impedeix l'accés sol·licitat per tractar-se d'un accés generalitzat, sens perjudici que s'hi pugui donar accés anonimitzat o a peticions concretes i prèvia ponderació.

Front a les anteriors consideracions, la GAIP ha declarat en diverses ocasions el dret dels i de les electes municipals al registre municipal d'entrades i sortides. Es poden citar, en aquest sentit i entre altres, les resolucions 140/2017 i 119/2018, així com també el dictamen 7/2019.

A la vista d'aquests antecedents, cal fer diverses consideracions jurídiques per resoldre la Reclamació.

En relació amb les consideracions fetes per l'informe municipal sobre el caràcter d'informació futura que té l'objecte de la sol·licitud, cal dir que aquesta observació és ajustada a la realitat. El dret d'accés a la informació té per objecte informació que estigui en poder de l'Administració i, naturalment, no té aquest caràcter informació que encara no s'hagi elaborat, com seria el cas del registre d'entrades i sortides de la propera quinzena. Ara bé, això no impedeix que es pugui valorar el dret d'accés al registre d'entrades i sortides de la quinzena passada (o de la segona quinzena de novembre, o d'altres quinzenes anteriors), que ja no constituiria informació futura i que, de fet, és el que pot facilitar l'Ajuntament. Aquesta Resolució, per tant, es pronunciarà sobre el dret d'accés de la regidora reclamant al registre municipal d'entrades i sortides d'una quinzena passada. I si la GAIP declara el dret d'accés a la informació concernida, l'Ajuntament en pot treure la conclusió que consideri més adequada: limitar-se a aplicar la Resolució en relació amb la quinzena anterior i esperar a què cada quinze dies la regidora reclamant demani la informació del registre d'entrades i sortides de la quinzena anterior, tramitar la sol·licitud i eventualment denegar-la i esperar a què es reiteri la Reclamació davant la GAIP, o bé aplicar a partir d'ara el criteri estimatori declarat per la Resolució de la GAIP; el resultat vindria a ser el mateix, només que en la primera opció es generaria molta més feina burocràtica per a tothom.

En relació amb les consideracions de l'informe municipal en el sentit que la sol·licitud podria afectar tots els límits al dret d'accés i constituir un volum inabastable de documentació, sembla que la interpretació municipal s'ajusta més a entendre que la sol·licitud demana accés a tots els documents que entren i surten a través del registre municipal, i no pròpiament als assentaments registrals, que és el que demana la sol·licitant. Certament, aquestes objeccions municipals serien del tot pertinents si l'objecte



de la sol·licitud fos tots els documents que entren i surten de l'Ajuntament; però no és aquesta la pretensió que es dedueix del text de la sol·licitud (i si l'Ajuntament ho dubte, el que hauria de fer és requerir el corresponent aclariment a la regidora reclamant), perquè l'expressió "registre d'entrada i sortida" remet a les anotacions registrals sobre cada document que entra o surt de l'Ajuntament, únicament a aquestes anotacions, i no al document registrat. Plantejada la sol·licitud en aquests termes, ni es pot qualificar com un volum inabastable de documents, ni es pot considerar seriosament que pugui afectar tots els límits legals al dret d'accés a la informació pública. Pot afectar el dret de protecció de dades personals, certament, perquè en els assentaments registrals hi ha de constar el nom del remitent o del destinatari de l'entrada o de la sortida, però difícilment hi constaran dades que puguin afectar altres límits, a no ser que en l'extracte es reproduïxi pràcticament el contingut del document, la qual cosa és del tot innecessària.

Tal com posa de manifest l'antecedent 12, la GAIP ha pogut consultar les inscripcions registrals d'entrades i sortides en el lapse d'una quinzena i, si bé és cert que a gairebé totes les inscripcions hi concorre algun límit al dret d'accés (normalment, dades personals), a cap d'elles s'ha constatat que la concurrència dels límits hagi de prevaldre sobre el dret d'accés. S'ha de tenir en compte que únicament en el cas de les dades personals especialment protegides de l'article 23 LTAIPBG la seva concurrència comporta necessàriament la denegació de l'accés sol·licitat; en els altres casos, el límit concurrent ha de ser ponderat amb el dret d'accés i amb la resta de drets i interessos que puguin concórrer en el cas. Les úniques inscripcions detectades en les que concorren dades personals especialment protegides fan referència a eventuais infraccions o sancions, i en cap d'aquests casos es pot deduir de la inscripció que la persona identificada com a remitent o destinatària de l'escrit registrat sigui considerada com a eventualment responsable d'una infracció (pel que consta en el registre, podria ser perfectament un testimoni, un denunciador o un tercer afectat, per exemple). La resta de dades personals que consten al registre estan relacionades amb situacions diverses (facturació, declaracions d'activitats, permisos, sol·licitud d'ajuts, certificats, etc.), algunes d'elles certament sensibles (com ara sol·licituds en l'àmbit dels serveis socials), però en qualsevol cas susceptibles de ponderació amb el dret d'accés, bé sigui sobre la base de l'article 24.2 LTAIPBG, o dels articles 21 i 22 de la mateixa Llei.

En tots els casos que s'han pogut observar, la ponderació ha de ser favorable a l'accés, per les raons que s'exposen tot seguit. Cal tenir en compte que la regidora reclamant demana la informació sol·licitada en exercici de la seva funció representativa i de participació en l'exercici de les funcions públiques, a l'empara de l'article 23 de la Constitució; aquesta consideració comporta que el seu dret d'accés a la informació de la respectiva corporació resulti especialment reforçat. Al ser membre de l'oposició municipal, cal tenir en compte que li correspon exercir una funció de control del govern municipal, funció que es pot projectar a qualsevol àmbit d'actuació municipal. També s'ha de tenir en compte que l'accés dels membres de l'Ajuntament a una base de dades municipal no comporta pròpiament una cessió de dades externa, ja que els regidors i les regidores de l'oposició són tant Ajuntament com els del govern municipal; òbviament, aquest fet no comporta que uns i altres puguin



tenir accés indiscriminat a informació que contingui dades personals, ja que en aplicació del principi de qualitat de les dades, l'accés a dades d'aquesta naturalesa no pot ser excessiu en relació amb les finalitats en atenció a les quals s'han recollit, de manera que s'hauria de limitar a les persones de l'organització municipal les funcions de les quals el justifiquin i una de les funcions que el poden justificar perfectament són les de control del govern i l'administració municipals que les lleis atribueixen als membres de l'oposició. Per una altra banda, aquesta major intensitat d'accés a la informació municipal dels electes i les electes locals també s'explica en base al deure de confidencialitat que els imposa l'article 164 TRLMRLC, tal com recull l'informe de l'APDCAT.

L'accés sol·licitat és sens dubte idoni per a l'exercici de les funcions de control del govern i de l'administració municipal que la legislació de règim local atribueix als membres dels ajuntaments i que forma part de la seva funció representativa de la comunitat local respectiva. La relació d'escrits d'entrada i sortida de l'Ajuntament proporciona una base informativa molt útil per poder valorar i fer seguiment d'una part important de l'activitat municipal (qüestions que interessin més a la ciutadania, temps de resposta de l'administració municipal, preocupacions de determinades entitats, notificació efectiva de resolucions dels òrgans municipals, etc.). Fins i tot es pot indicar que, als efectes de les funcions de control que corresponen a la regidora sol·licitant, el caràcter generalitzat o indiscriminat de la sol·licitud que per a l'informe de l'APDCAT pot ser un motiu per afeblir-ne o posar en qüestió l'interès en l'accés sol·licitat, no és tal, ja que precisament l'eficàcia i la utilitat de poder accedir als llistats d'entrades i sortides rau precisament en el seu caràcter sistemàtic i complet. En aquest sentit, i a títol merament comparatiu, és significatiu el fet que l'article 128.2.c de la Llei 8/2010, de 23 de juny, de règim local de la Comunitat Valenciana reconegui el dret d'accés directe dels electes locals als registres d'entrades i sortides, sense necessitat de sol·licitud prèvia.

Cal concloure, per tant, que l'accés sol·licitat és idoni i necessari per a l'exercici de les funcions de control del govern i l'administració municipals que corresponen a la regidora sol·licitant, de manera que la seva denegació causaria un perjudici significatiu al seu dret a la informació, vinculat en el seu cas al de participació política de l'article 23 de la Constitució, exercit als efectes de controlar l'activitat municipal.

Per una altra banda, el dany que causaria l'accés a les persones físiques afectades seria, en els casos que s'han pogut valorar, el de donar accés a una membre de l'Ajuntament a diverses dades seves no especialment protegides (nom, DNI, adreça, telèfon, correu electrònic o la seva connexió a determinades actuacions o competències municipals, fins i tot algunes de caràcter sensible), accés que és limitat (perquè els membres de l'Ajuntament estan subjectes al deure de confidencialitat) i que segurament anirà en benefici de la ciutadania, perquè precisament aquesta és la finalitat de la funció de control que legitima l'accés. A més, s'ha de tenir en compte que l'article 164.3 LTAIPBG únicament limita el dret d'accés dels i de les electes locals a dades que puguin vulnerar el dret constitucional a l'honor i a la intimitat, concepte més restringit que el de dades personals i que aquesta Comissió de Garantia sol equiparar al de dades personals especialment protegides per l'article 23 LTAIPBG.



En qualsevol cas, és pertinent evitar la sobreexposició de dades personals afectades, com seria el cas de facilitar, a més de la identitat, el DNI, l'adreça, el telèfon i l'adreça electrònica; el coneixement de la identitat (nom i cognoms) és idoni i proporcional a la finalitat de l'accés, com s'ha argumentat als apartats anteriors, especialment si tenim en compte el dret d'accés a la informació especialment reforçat dels electes locals i el seu deure de respectar la confidencialitat; la resta de dades personals d'identificació i localització són innecessàries i la seva difusió podria suposar una invasió injustificada, de manera que caldria suprimir-les, tasca que no ha de suposar cap dificultat especial per a l'Ajuntament, ja que es tracta de suprimir o ocultar les columnes respectives.

En quant a l'eventual presència en alguna de les anotacions de dades especialment protegides, ja s'ha dit que a les anotacions analitzades no s'han detectat casos de connexió directa i clara d'aquestes dades amb persones físiques determinades, segurament perquè la tasca registral duta a terme per l'Ajuntament és molt prudent i respectuosa. En tot cas, escau instar els serveis municipals per continuar fent aquesta tasca preventiva d'evitar anotar en el registre dades personals especialment protegides que es puguin connectar a persones determinades. A una conclusió similar ha arribat, entre altres, la Resolució de la GAIP 140/2017, que estima l'accés continuat d'un grup municipal al registre d'entrades i sortides de l'Ajuntament corresponent i que, precisament als efectes d'aquest accés continuat, acaba recomanant a l'Ajuntament afectat que de cara al futur procuri evitar assentaments registrals amb referència expressa a dades personals sensibles i proporcioni les indicacions clares i pertinents al personal responsable, recomanació que sembla pertinent per a qualsevol Ajuntament, ja que facilitaria garantir el dret dels membres de l'oposició municipal a una informació molt idònia per a les seves funcions de control, sense perjudici excessiu per a les dades personals afectades i sense el cost d'una càrrega significativa de treball per a l'administració municipal.

Per una altra banda, tot i que aquesta Resolució declara el dret de la regidora reclamant a accedir a dades personals (el nom i cognoms dels que envien o són destinataris dels escrits anotats als registres municipals d'entrada i sortida), el caràcter generalitzat i massiu d'aquest accés, el perjudici presumptament poc significatiu que amb ell es causa a les persones afectades i el deure de reserva o confidencialitat del grup municipal reclamant són factors que justifiquen no dur a terme el trasllat previst pels articles 31 LTAIPBG i 34 RGAIP.

Finalment, cal posar de manifest a la regidora reclamant que aquesta resolució declara el seu dret d'accés a una informació (el nom i cognoms dels que envien o són destinataris dels escrits anotats als registres municipals d'entrada i sortida) que difícilment seria al seu abast sense tenir en compte la seva condició representativa; en conseqüència, i en aplicació del previst per l'article 164.6 TRLMRLC, té l'obligació de no difondre aquesta informació a ningú que no tingui la condició de membre de l'Ajuntament d'Alcanar.



3. Seguiment de l'execució

L'article 43.5 LTAIPBG estableix que "l'Administració ha de comunicar a la Comissió les actuacions fetes per a executar els acords de mediació i per a donar compliment a les resolucions dictades per la Comissió". Sobre la base d'aquestes comunicacions i de les efectuades per les persones interessades, la GAIP ha de fer seguiment del compliment de les seves resolucions, d'acord amb el que preveuen els articles 48 i 49 RGAIP i l'apartat 30 del seu *Manual de reclamació*, i pot adoptar les mesures que s'hi preveuen en cas d'incompliment.

L'article 43 LTAIPBG estableix que si l'Administració incompleix el termini establert pels acords de mediació o per les resolucions de la GAIP per lliurar la informació reclamada, les persones interessades ho poden comunicar a la Comissió perquè aquesta en requereixi el compliment; la desatenció d'aquest requeriment, vista la remissió expressa feta a aquest precepte per l'article 77.2.b LTAIPBG, ha de ser qualificada d'infracció molt greu amb relació al dret d'accés a la informació pública (que pot ser sancionada de conformitat amb els articles 81 i 82 LTAIPBG). L'article 49.2 RGAIP preveu que, als efectes anteriors, la Comissió pot posar aquests fets en coneixement dels òrgans competents per ordenar la incoació del procediment sancionador corresponent a què fa referència l'article 86 LTAIPBG.

Així mateix, l'article 25.2.k RGAIP preveu la publicació en el web de la Comissió dels casos que els seus requeriments han estat desatesos pels subjectes obligats.

4. Publicitat de les resolucions de la GAIP

L'article 44 LTAIPBG preveu que les resolucions de la GAIP s'han de publicar en el portal de la Comissió previst a l'article 25 RGAIP, amb la dissociació prèvia de les dades personals.

Resolució

Sobre la base dels antecedents i fonaments jurídics exposats, el Ple de la GAIP, en la sessió de 10 de gener de 2020, resol per unanimitat:

1. Estimar la Reclamació 696/2019 i declarar el dret de la regidora reclamant a accedir al registre d'entrades i sortides de l'Ajuntament d'Alcanar corresponent a la primera quinzena de desembre de 2019 i en format digital, de conformitat amb les consideracions fetes al fonament jurídic 2.
2. Requerir a l'Ajuntament d'Alcanar que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de deu dies.
3. Instar a la persona reclamant que respecti la confidencialitat de les dades a les quals accedeix en virtut d'aquesta Resolució.



4. Requerir a l'Ajuntament d'Alcanar a informar la GAIP, dins del termini de quinze dies, de l'òrgan o la persona responsable del compliment d'aquesta Resolució, així com de les actuacions dutes a terme per complir-la.
5. Convidar a la persona reclamant que informi a la GAIP de qualsevol incidència que es produeixi amb motiu del compliment d'aquesta Resolució.
6. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 696/2019 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Elisabet Samarra Gallego

Presidenta

Els terminis establerts en aquesta Resolució per lliurar la informació s'han de comptar en dies hàbils (descomptant festius i dissabtes) i si no s'especifica una altra cosa comencen a partir de l'endemà de la recepció de la seva notificació per l'Administració reclamada.

L'Administració obligada pot sol·licitar a la GAIP l'ampliació del termini atorgat per fer efectiu el lliurament de la informació. Aquesta sol·licitud només pot ser admesa a consideració si és notificada a la GAIP abans que fineixi el termini fixat a la Resolució, i s'ha de fonamentar en circumstàncies que no hagin pogut ser tingudes en compte per la Comissió abans de dictar la seva Resolució. La GAIP únicament atorgarà l'ampliació sol·licitada, després d'informar-ne a la persona reclamant, si l'Administració obligada ha justificat de forma precisa i consistent la seva necessitat.

Si l'Administració obligada no lliura la informació dins del termini establert per aquesta Resolució, la persona reclamant pot posar-ho en coneixement de la GAIP, preferentment per correu electrònic adreçat a gaip@gencat.cat, per tal que la Comissió en requereixi el compliment. Mentre no s'acompleixi plenament la Resolució, la Comissió difondrà al seu web www.gaip.cat l'incompliment de l'Administració obligada, d'acord amb l'article 25.2.k RGAIP.

Si l'Administració desatén el requeriment d'execució que li adreci la GAIP, la Comissió posarà els fets en coneixement de l'òrgan competent, d'acord amb allò previst per l'article 86 LTAIPBG, i li sol·licitarà la incoació d'un procediment sancionador per infracció molt greu amb relació al dret d'accés a la informació pública, a l'empara de l'article 77.2.b LTAIPBG.

Tot això sens perjudici que la persona reclamant pugui, considerant que aquesta Resolució és un acte administratiu declaratiu de drets que vincula l'Administració, requerir-ne la seva execució davant dels Tribunals, a l'empara de l'article 29.1 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa. Aquesta acció es pot interposar després que hagin transcorregut tres mesos des que la persona afectada ha reclamat formalment i directament a l'Administració el compliment d'aquesta Resolució.

Contra aquesta resolució, que posa fi a la via administrativa, es pot interposar recurs contenciós administratiu davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en un termini de dos mesos, a comptar de l'endemà de la notificació de la resolució, d'acord amb la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.