

Resolució 281/2022, de 7 d'abril**Número d'expedient de la Reclamació:** 1091/2021**Administració reclamada:** Ajuntament del Vendrell**Informació reclamada:** Accés a un informe relatiu a la comissió d'il·lícits penals aportat a la Fiscalia.**Sentit de la resolució:** Desestimació parcial i pèrdua parcial sobrevinguda d'objecte

Resum: Certament, cal retreure a l'Ajuntament el retard amb què es pronuncia i justifica la desestimació de la sol·licitud, tres mesos després que s'hagi produït el silenci administratiu. Tanmateix, el retret manifest a l'Administració per la seva inactivitat davant la sol·licitud incomplint el seu deure de dictar una resolució expressa justificant l'afectació d'un dels informes sol·licitats per un límit legal no excusa el deure d'aquesta Comissió d'avaluar si el bé jurídic protegit pel límit -en aquest cas, el dret fonamental a l'honor de les persones a les què s'atribueix la comissió d'un delictes- ha perdut, per la inactivitat de l'Administració, tota possibilitat de trobar empara jurídica i s'ha de considerar irreversiblement inaplicable per la manca de diligència de l'Administració en invocar la seva protecció. I en aquest cas, la naturalesa de les dades personals afectades per l'accés, relatives a la comissió d'il·lícits penals, justifica no aplicar de manera automàtica i irreversible el règim d'estimació presumpta per silenci de l'article 164.3 TRLMRLC i ponderar en via de reclamació l'eventual aplicació al cas del límit invocat extemporàniament per l'Administració, en benefici i protecció del dret dels tercers afectats. Els preceptes transcrits mostren que tant la legislació que regula la protecció de dades personals, com la que regula l'accés a la informació (TRLMRLC i LTAIPBG) manifesten la voluntat i la preocupació constant del legislador d'oferir una protecció jurídica especial i reforçada a la informació que relacioni una persona identificable amb la comissió d'un il·lícit penal, màxim quan no ha estat declarada per sentència ferma i es podria afectar, també, el seu dret a la presumpció d'innocència. Al·lega també la persona reclamant per desvirtuar l'aplicació del límit relatiu al dret a l'honor i la intimitat que les infraccions penals atribuïdes ho són en relació amb l'exercici professional de les seves funcions com a personal de l'Ajuntament del Vendrell i no en relació amb la seva vida personal. Aquesta al·legació s'ha de desestimar, perquè la imputació d'un delictes afecta, sens dubte, el dret a l'honor de la persona, ja sigui l'activitat il·lícita atribuïda de l'esfera privada o de la professional. Finalment, pel que fa a la possibilitat de facilitar l'informe prèvia eliminació de les dades personals identificatives de les persones a les què s'atribueix l'il·lícit que admet la persona reclamant en la seva darrera al·legació, s'ha de descartar perquè la posició de la persona reclamant en el consistori i la transcendència pública de les actuacions il·lícites fan que ni l'anonimització ni la pseudonimització de l'informe garanteixin de manera suficient i adequada que no poden resultar identificables per la informació de context a l'abast de la persona reclamant. L'Ajuntament invoca també en fase de reclamació, per justificar la desestimació de l'accés, que l'informe s'hauria aportat a la Fiscalia, que hauria endegat ja diligències d'investigació, que l'accés podria pertorbar. Aquesta invocació podria tenir encaix en el límit relatiu del règim general d'accés relatiu a la investigació i sanció d'infraccions (article 21.1.b LTAIPBG), però no s'adequa als límits aplicables al cas de conformitat amb l'article 164.3 TRLMRLC, que exigeix la declaració vigent del secret marital. Val a dir que la supletòria de l'LTAIPBG respecte del règim especial d'accés dels membres d'una corporació local, establerta a la Disposició Addicional Primera.2 LTAIPBG, no justifica l'aplicació supletòria de límits o de condicions més restrictives a l'accés que les previstes al règim jurídic especial, sinó que ben al contrari, comporta que, a manca de regulació en contrari del règim especial, s'apliqui supletòriament el



contingut mínim del dret d'accés garantit per l'LTAIPBG a tota la ciutadania, inclòs el règim de garanties. Així ho va entendre la STJC 1074/2019 i la STS 312/2022 a les què fa referència el fonament jurídic 1. D'acord amb això, els límits a l'accés previstos a l'LTAIPBG no són aplicables supletòriament als electes locals, vist que són més restrictius i amplis que els previstos pel seu règim especial d'accés.

Paraules clau: Ajuntament. Electe local. Policia Local. Infraccions. Informes. Reclamació contra silenci. Silenci administratiu. Règim especial d'accés. Límits. Dades personals. Dret a l'honor. Investigació d'infraccions. Secret sumarial. Lliurament extemporani. Pèrdua d'objecte.

Ponent: Elisabet Samarra Gallego

Antecedents

1. El 8 de desembre de 2021 entra a la GAIP la Reclamació 1091/2021, presentada per un electe local contra l'Ajuntament del Vendrell, en relació amb la sol·licitud 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 23 de novembre de 2021 la persona reclamant presenta una instància al registre de l'Ajuntament del Vendrell, mitjançant la qual demana la còpia de diferents informes de serveis jurídics, que identifica amb el seu número.
3. La Reclamació presentada el 8 de desembre de 2021 assenyala que reclama atès que l'Administració no li ha lliurat la informació demanada.
4. El 15 de desembre de 2021, la GAIP comunica la Reclamació a l'Ajuntament del Vendrell 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.
5. El 16 de desembre de 2021, la GAIP admet provisionalment la Reclamació, informa a la persona reclamant sobre els aspectes més rellevants de la seva tramitació i de la posició jurídica que ostenta com a persona interessada, de conformitat amb la legislació de procediment administratiu i la de transparència i accés a la informació pública. Li demana especialment que informi a la GAIP immediatament de les comunicacions que rebí de l'Administració reclamada relatives a la informació pública sol·licitada, mentre duri la Reclamació.
6. El 17 de gener de 2022 la GAIP requereix a l'Ajuntament del Vendrell que li faci arribar amb caràcter immediat l'informe jurídic i expedient sol·licitats el 15 de desembre de 2020 (antecedent 4) amb l'avertiment que la manca de tramesa d'aquesta documentació no



impedeix a la Comissió continuar amb la tramitació del procediment de reclamació fins la seva finalització amb una Resolució que serà vinculant per a l'Ajuntament.

7. El 19 de gener de 2022 té entrada al registre de la GAIP l'informe de l'Ajuntament que posa de manifest que ja hauria lliurat la informació a l'electe reclamant.
8. El 26 de gener de 2022 la GAIP notifica l'informe de l'Ajuntament a la part reclamant i obre un termini de 5 dies per a posicionar-s'hi, amb l'avertiment que, si no presenta al·legacions en contra, es procedirà a finalitzar el procediment en haver-se satisfet la informació que n'era objecte.
9. El 26 de gener de 2022 l'electe reclamant es dirigeix a la GAIP i comunica que no ha rebut tots els informes sol·licitats per part de l'Ajuntament del Vendrell, i identifica que li manca l'informe 100/2021.
10. El 10 de febrer de 2022 la GAIP trasllada les al·legacions de la persona reclamant a l'Ajuntament i li demana que informi dels motius que impedeixen fer el lliurament d'aquell informe.
11. El 10 de febrer de 2022 l'Ajuntament dona resposta a les al·legacions de la persona reclamant de la forma següent: "Primera.- L'informe que es sol·licita fa referència a uns determinats fets, que poden ésser constitutius d'il·lícits penals. (...) En referència al tractament de dades personals corresponents a la comissió d'infraccions penals, així com a procediments i mesures cautelars i de seguretat connexes, per a finalitats diferents de la prevenció, investigació, detecció o enjudiciament d'infraccions penals o d'execució de sancions penals, l'article 10.1 de la Llei Orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de Protecció de Dades Personals i garantia dels drets digitals, destaca que només es podrà portar a terme quan es trobi emparat en una norma de Dret de la Unió, en aquesta llei orgànica o en altres normes amb rang de llei. Aquestes dades tenen la consideració d'especialment protegides. L'informe que es sol·licita, en els termes exposats anteriorment, es refereix de forma explícita a la presumpta comissió d'infraccions penals per part de funcionaris públics. En aquest sentit, al referir-se a dades personals que tenen la consideració d'especialment protegides, no es pot facilitar l'accés d'acord amb l'article 164.3 a) del TRMRLC. Tercera.- L'informe sol·licitat, així com altres documents relatius als fets, en compliment del deure establert en l'article 262 de la Llei d'Enjudiciament Criminal, van ésser objecte de remissió al Ministeri Fiscal (DOC. 1). En conseqüència, l'informe forma part de les diligències d'investigació incoades al respecte pel Ministeri Fiscal, diligències d'investigació penal núm. 126/21. Per tant, correspon al Ministeri Fiscal, de conformitat amb les normes reguladores del seu estatut, determinar si es pot donar accés a l'informe sol·licitat. S'ha de tenir present que facilitar l'accés a la informació sol·licitada, podria



perjudicar a les investigacions d'aquest organisme, i al posterior exercici de les accions judicials corresponents(...)"

12. L'11 de febrer de 2022 la GAIP notifica a la resposta de l'Ajuntament a les al·legacions a la persona reclamant i la informa que disposa d'un termini de 10 dies hàbils per a presentar al·legacions, alhora que l'adverteix que en cas que no en formuli es finalitzarà el procediment de reclamació.
13. El 18 de febrer de 2022 la persona reclamant fa les següents al·legacions en defensa del seu dret a rebre l'informe reclamat: "(...) 1/ Ha quedat demostrat, com ja va sent habitual en la gestió de les demandes de documentació que he fet a l'Ajuntament del Vendrell, obstaculitzant de manera sistemàtica de la meua tasca com a regidor, endarrerint el màxim possible per fer entrega de qualsevol documentació sol·licitada. 2/ Entenc que no es pot apel·lar a l'aplicació de l'article 164.3, donat que quan s'apela ha de fer-se dintre dels 4 dies que estableix l'article, quan en el cas que ens ocupa ja han transcorregut més de tres mesos, i fins a aquest moment no s'havia manifestat per l'Ajuntament del Vendrell l'existència de cap mena de problema per entregar l'informe. 3/ Si el problema són dades personals, es podria haver iniciat un procés d'anonimització, o haver proposat l'entrega de l'informe amb les dades personals anonimitzades, cosa que tampoc s'ha fet en aquest cas. 4/ Que els actes presumptament delictius, no poden afectar a l'honor, donat que els fets són en l'exercici de les funcions com a personal de l'Ajuntament del Vendrell, i per tant com a càrrec electe tinc dret a conèixer qualsevol informació referent i que afecti al normal funcionament de l'ens local. 5/ Es dona per suposat, en l'escrit de l'Ajuntament del Vendrell, l'existència d'un procediment judicial amb mesures de secret sumarial, quan simplement ens trobem davant unes diligències obertes per la Fiscalia a instàncies de la denúncia del propi Ajuntament, sense encara haver intervingut ni trobar-se obert cap procediment judicial".
14. El 25 de febrer de 2022 la GAIP trasllada les al·legacions de la persona reclamant a l'Ajuntament del Vendrell i li demana que en un termini de cinc dies es pronunciï expressament sobre si l'informe sol·licitat número 100 està afectat per un o diversos límits, així com que es pronunciï expressament sobre si és un informe relatiu a una investigació penal o n'està al marge, tal i com considera la persona reclamant.
15. El 7 de març de 2022 l'Ajuntament del Vendrell dona resposta a l'escrit de la GAIP esmentat a l'antecedent anterior de la forma següent: "Aquest informe, així com altres documents relatius als fets, en compliment del deure establert en l'article 262 de la Llei d'Enjudiciament Criminal, van ésser objecte de remissió al Ministeri Fiscal. Com a conseqüència d'aquesta comunicació, el Ministeri Fiscal va iniciar diligències d'investigació penal núm. 126/21. Aquesta corporació té coneixement de la incoació d'aquestes

diligències, perquè de forma expressa es va sol·licitar l'ampliació de la documentació aportada per part d'aquest organisme (DOC. 1). En conseqüència, l'informe forma part de les diligències d'investigació incoades al respecte pel Ministeri Fiscal. En virtut dels antecedents exposats, a la GAIP SOL·LICITO: Que tingui per complert el requeriment efectuat, en temps i forma, i tingui per efectuades les manifestacions que es contenen en el present escrit”.

16. El 15 de març de 2022 la GAIP demana a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) que emeti l'informe previst a l'article 42.8 LTAIPBG atès que la informació sol·licitada conté dades de caràcter personal. Així mateix, comunica l'ampliació del termini per resoldre la Reclamació a les parts.
17. L'1 d'abril de 2022 l'APDCAT notifica a la GAIP l'informe sol·licitat, el qual posa de manifest: “... En definitiva caldria denegar l'accés del regidor a l'informe complet reclamat atès que la informació continguda és mereixedora d'una especial protecció d'acord amb la normativa de protecció de dades analitzada i no es donen altres circumstàncies que permetin fer prevaldre el dret d'accés del regidor per sobre del dret a la protecció de les dades de les persones interessades. De fet, el mateix regidor manifesta que no té interès en conèixer les dades personals que pugin aparèixer a l'informe reclamat. Certament l'accés a la informació reclamada prèvia anonimització de les dades personals permetria evitar les limitacions derivades del dret a la protecció de dades personals. (...) En el cas que ens ocupa no sembla, però, que l'anonimització de les dades personals dels policies locals que consten en l'informe reclamat es pugui fer de forma efectiva tenint en consideració, per una banda, que la policia local és un col·lectiu molt concret dintre de l'organització municipal i, per una altra que atesa la transcendència pública que poden haver tingut els fets que originen l'informe municipal (com es desprèn d'una simple cerca a internet) no es pot descartar que el regidor sol·licitant disposi d'informació prèvia que li permeti, sense esforços desproporcionats, relacionar els fets continguts a l'informe amb les persones concretes implicades. (...) Ara bé, per a l'exercici de les funcions de control de l'actuació municipal davant d'una situació que té un clar impacte en el funcionament dels serveis municipals, el regidor, com a membre de la corporació, ha de poder accedir a determinada informació que li permeti (tot i el possible risc de reidentificació), saber quina és la problemàtica que s'ha produït i quina ha estat l'actuació del govern municipal per resoldre la problemàtica existent. Això no inclouria ni l'exposició detallada dels fets, ni la identificació de les persones afectades. Per tant, tot i que cal denegar l'accés del regidor a l'informe íntegre reclamat, no sembla que es pugui limitar el seu accés a informació relativa a la problemàtica produïda i les actuacions del govern municipal al respecte que li permetin desenvolupar les seves tasques de control del govern municipal. Això llevat, és clar, sens perjudici que hi puguin haver limitacions addicionals derivades del secret



sumarial, en el cas que s'hagi acordat per l'òrgan jurisdiccional corresponent. (...)

CONCLUSIONS: D'acord amb la normativa de protecció de dades, caldria denegar l'accés del regidor a l'informe íntegre reclamat atès que conté dades mereixedores d'una especial protecció i no es donen altres circumstàncies que permetin fer prevaldre el dret d'accés del regidor per sobre del dret a la protecció de les dades de les persones interessades. La normativa de protecció de dades no impediria l'accés del regidor a determinada informació continguda a l'informe reclamat que permeti conèixer la problemàtica produïda i l'actuació municipal per donar-hi resposta, sense que inclogui el detall de tots els fets produïts, ni l'identitat de les persones afectades”.

Fonaments jurídics

1. Competència de la GAIP i 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”.

La reclamació es presenta per part d'una persona regidora del mateix Ajuntament. Aquesta condició d'electe local de la persona reclamant no és obstacle per a l'admissió a tràmit d'aquesta Reclamació, tal i com la GAIP ve assenyalant en nombroses Resolucions -la primera de les quals la que va resoldre la Reclamació 3/2016- i com ha confirmat el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (TSJC) en la seva sentència 1074/2019, desestimària del recurs ordinari 334/2016, que precisament atacava la competència de la GAIP per atendre reclamacions d'electes locals i negava l'admissibilitat de què els electes locals poguessin emprar per a la defensa del seu dret d'accés la via de reclamació prevista a l'LTAIPBG. Recorreguda aquesta STJC 1074/2019 davant del Tribunal Suprem, la STS 312/2022, del 10 de març de 2022 valida íntegrament el criteri del TSJC i d'aquesta Comissió, creant jurisprudència.

El TSJC, en la Sentència 1074/2019, confirma la competència de la GAIP per atendre reclamacions dels electes locals i valida que els electes locals puguin emprar la via de reclamació de l'LTAIPBG, remetent-se als propis arguments i fonaments jurídics exposats per la GAIP en les resolucions recorregudes, que es concreten en què tot i que la normativa de règim local (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, que cal recordar que és anterior l'LTAIPBG) remet per a la seva garantia a la jurisdicció contenciosa administrativa, el cert és



que l'aplicació supletòria de la normativa de transparència expressament establerta a la disposició addicional primera, apartat 2, de l'LTAIPBG permet i legitima la intervenció d'aquesta Comissió en garantia del dret d'accés de les persones regidores, si aquestes voluntàriament opten per demanar la seva empara, sens perjudici del seu dret a obtenir la tutela de la jurisdicció contenciosa administrativa. I, de fet, no tindria cap sentit que es negués aquesta via de reclamació gratuïta i voluntària als electes locals perquè no tindria cap sentit que en l'exercici d'un dret fonamental com és el de l'article 23 CE, tinguessin menors garanties que la resta de ciutadans quan volen accedir a informació pública.

A aquests arguments, la Sentència 1074/2019 afegeix les consideracions següents:

“1a: Les Resolucions GAIP van indicar -amb un sentit comú aclaparador- que aquells que representen la ciutadania a les institucions públiques, no poden gaudir d'un dret d'accés a la documentació pública, d'abast i qualitat inferior que quan aquest mateix dret l'exerciten llurs representats individualment considerats.

La disposició addicional primera, punt 2, de la Llei 19/2014, estableix que l'accés a la informació pública en les matèries que tenen establert un règim d'accés especial es regularà per llur normativa específica i, amb caràcter supletori, per aquesta Llei. Això vol dir que en l'àmbit local, les previsions que regulen l'accés dels electes a la documentació corporativa (art. 77 de la Llei bàsica de règim local; art. 164 del text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya; i art. 14, 15 i 16 del Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals, aprovat mitjançant RD 2568/1986, de 28 de novembre), s'han de veure completades per les previsions de la Llei 19/2014. Amb molta més raó si tenim present:

-Que la Llei 19/2014 té la condició de norma reguladora dels drets, les obligacions i les garanties essencials en les matèries que regula, que són aplicables amb caràcter general a l'actuació i els funcionament de l'Administració (punt 1 de la Disposició final primera) i

-Que, alhora, les lleis sectorials (les de règim local en serien un cas) s'han d'interpretar d'acord amb el que estableix la Llei 19/2014 i, pel cas d'establir excepcions respecte al règim general, “aquestes han d'ésser explícites i respondre a una causa que les justifiqui” (punt 2 de la disposició final primera).

D'acord amb això, la GAIP admet les reclamacions presentades a l'empara de l'LTAIPBG per una persona electe local, per bé que, de conformitat amb la disposició addicional primera, apartat 2, de l'LTAIPBG, aplicarà el dret material derivat de la legislació de règim local (art. 164 TRLMRLC) en tot allò que s'hi reguli amb caràcter especial (terminis, límits, silenci), i supletòriament l'LTAIPBG, en allò que no hi és previst (procediment general de garantia del dret d'accés per la via de la reclamació davant la GAIP).



L'article 164.1 TRLMRLC disposa que "tots els membres de les corporacions locals tenen dret a obtenir de l'alcalde o alcaldessa o del president o presidenta, o de la comissió de govern, tots els antecedents, les dades o les informacions que són en poder dels serveis de la corporació i són necessaris per al desenvolupament de llur funció", amb l'obligació de respectar-ne la confidencialitat si el fet de publicar-ho pot perjudicar els interessos de l'ens local o de tercers" (article 164.6 TRLMRLC). El règim d'accés dels electes locals abasta, d'una banda, el dret a obtenir la documentació íntegra de tots els assumptes inclosos en l'ordre del dia de les sessions dels òrgans col·legiats, des del mateix moment de la convocatòria, que l'Ajuntament té l'obligació de proporcionar-los sense necessitat de petició prèvia (article 164.4 TRLMRLC); d'altra banda, els electes locals poden sol·licitar qualsevol altra informació de la corporació, i només es podrà desestimar per resolució motivada, dins dels quatre dies següents a formalitzar la sol·licitud, si 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 o si es tracta de matèries afectades per la legislació general sobre secrets oficials o per secret sumarial (article 164.3 TRLMRLC).

L'aplicació supletòria de l'LTAIPBG justifica que es tinguin en compte en l'aplicació d'aquests límits els principis i criteris establerts als apartats 2 i 3 del l'article 20 LTAIPBG: "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: "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 regula, i es mantenen mentre perduren les raons que en justifiquen l'aplicació".

La reclamació reuneix els requisits establerts als articles 42.1 LTAIPBG i 30, 31, 32 i 33 RGAIP i, per tant, és admissible a tràmit.



2. Objecte de la reclamació i efectes del silenci administratiu

L'objecte de la reclamació ha quedat limitat, després del lliurament dels altres informes, a l'informe 100 dels Serveis Jurídics, l'accés al qual l'Ajuntament desestima en el marc d'aquest procediment. La persona reclamant fa al·legacions en contra de l'aplicabilitat de límits a l'accés, invocant la producció de silenci estimatori, el què s'analitzarà seguidament.

Dels antecedents en resulta que és en el marc del procediment de reclamació quan l'Ajuntament s'oposa a l'accés invocant l'afectació del dret a l'honor i el perjudici per a la investigació de les infraccions que està realitzant la Fiscalia a instància del propi Ajuntament, de manera que s'hauria produït ja silenci administratiu en el procediment previ de sol·licitud d'informació, que d'acord amb l'article 164.3 TRLMRLC tindria efecte estimatori. Certament, cal retreure a l'Ajuntament el retard amb què es pronuncia i justifica la desestimació de la sol·licitud, tres mesos després que s'hagi produït el silenci administratiu. Tanmateix, el retard manifest a l'Administració per la seva inactivitat davant la sol·licitud incomplint el seu deure de dictar una resolució expressa justificant l'afectació d'un dels informes sol·licitats per un límit legal no excusa el deure d'aquesta Comissió d'avaluar si el bé jurídic protegit pel límit -en aquest cas, el dret fonamental a l'honor de les persones a les què s'atribueix la comissió d'un delictes- ha perdut, per la inactivitat de l'Administració, tota possibilitat de trobar empara jurídica i s'ha de considerar irreversiblement inaplicable per la manca de diligència de l'Administració en invocar la seva protecció. I en aquest cas, la naturalesa de les dades personals afectades per l'accés, relatives a la comissió d'il·lícits penals, justifica no aplicar de manera automàtica i irreversible el règim d'estimació presumpta per silenci de l'article 164.3 TRLMRLC i ponderar en via de reclamació l'eventual aplicació al cas del límit invocat extemporàniament per l'Administració, en benefici i protecció del dret dels tercers afectats.

3. El dret a l'honor, la protecció de dades personals i l'anonimització

En la ponderació de límit relatiu a la protecció del dret a l'honor de les persones físiques a les què l'informe reclamat atribueix la comissió d'il·lícits penals, cal tenir en compte l'especial protecció que tant la normativa de transparència com la de protecció de dades personals ofereixen a les dades personals relatives a la comissió d'infraccions o il·lícits, així com la protecció constitucional del dret a l'honor com a dret fonamental personalíssim.

L'article 10 del Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, 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, disposa que: "El tratamiento de datos personales relativos a condenas e infracciones penales o medidas de seguridad conexas sobre la base del artículo 6, apartado 1, solo podrá llevarse a cabo bajo la supervisión



de las autoridades públicas o cuando lo autorice el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que establezca garantías adecuadas para los derechos y libertades de los interesados. Solo podrá llevarse un registro completo de condenas penales bajo el control de las autoridades públicas”.

En la mateixa línia, l'article 10 de la Llei 3/2018, de la Llei Orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de Protecció de Dades Personals i garantia dels drets digitals (LOPDGDD) disposa que:

“1.El tratamiento de datos personales relativos a condenas e infracciones penales, así como a procedimientos y medidas cautelares y de seguridad conexas, para fines distintos de los de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, solo podrá llevarse a cabo cuando se encuentre amparado en una norma de Derecho de la Unión, en esta ley orgánica o en otras normas de rango legal. (...)”

La normativa de protecció de dades declara que una cessió de dades personals és legítima si respon a una obligació legal del responsable del tractament i s'ajusta a la finalitat legal, i remet al marc legal que reguli aquella obligació la regulació de les condicions i requisits d'accés. Així ho expressa l'article 6, apartats 1.c i 3, del RGPD, i ho recull l'article 8 LOPDGDD, en establir que el tractament de dades personals es considerarà fonamentat en el compliment d'una obligació legal exigible al responsable, en els termes previstos a l'article 6.1.c) del Reglament (UE) 2016/679, quan així ho prevegi una norma amb rang de llei, que podrà determinar les condicions generals del tractament i els tipus de dades que en són objecte, així com les sessions que siguin procedents com a conseqüència del compliment de l'obligació legal. En el cas del règim d'accés dels electes locals, l'habilitació legal per a la cessió de dades personals es troba en l'obligació de l'Ajuntament de satisfer el dret d'accés a la informació dels seus membres, i les dades que en són objecte es troben definides per l'article 164.3 TRLMRLC, que n'exclou aquelles dades personals que afectin el dret a l'honor, a la intimitat personal o familiar i a la pròpia imatge. Quant a la finalitat de l'accés, a manca de major motivació ni de connexió de la informació amb les funcions delegades del regidor reclamant, cal considerar que es troba en l'exercici genèric de la seva funció de control, que l'APDCAT, en el seu informe sobre l'adequació de l'accés reclamat a la normativa de protecció de dades, considera insuficient per justificar-lo: “No sembla que aquestes tasques genèriques de control i fiscalització de l'activitat municipal siguin un motiu suficient per justificar un accés complet a l'informe reclamat que conté informació personal especialment sensible, que pot afectar greument la privacitat de les persones afectades, amb independència que les infraccions comeses hagin estat en exercici de les actuacions com a que com a funcionaris públics tenen encomanades. En aquest sentit la divulgació d'aquesta informació comporta un ingerència significativa en el dret a la protecció de dades personals dels policies locals afectats, en la mesura que el fet de revelar la possible



comissió d'il·lícits penals pot afectar de manera significativa tant la seva esfera professional com l'esfera personal, (fins i tot en alguns casos l'intima) o social”.

Aquesta especial protecció de les dades personals íntimes o que afectin la imatge i l'honor prevista en la normativa de protecció de dades personals i en la normativa de règim local troba justificació en la configuració del dret a l'honor, a la intimitat i a la pròpia imatge com a dret fonamental i la garantia constitucional de la seva protecció i empara, d'acord amb l'article 18.1 CE.

De la mateixa manera, la legislació de transparència estableix un règim d'especial protecció de les dades personals sensibles relatives a l'esfera íntima de la persona (com la religió, creences, salut) i a l'honor (comissió d'infraccions o il·lícit), fins al punt que l'article 23 LTAIPBG les exclou de l'accés tret que s'aporti un consentiment exprés: “Les sol·licituds d'accés a la informació pública han d'ésser denegades si la informació que es vol obtenir conté dades personals especialment protegides, com ara les relatives a la ideologia, l'afiliació sindical, la religió, les creences, l'origen racial, la salut i la vida sexual, i també les relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives que no comportin l'amonestació pública a l'infractor, llevat que l'afectat hi consenti expressament per mitjà d'un escrit que ha d'acompanyar la sol·licitud”.

Els preceptes transcrits mostren que tant la legislació que regula la protecció de dades personals, com la que regula l'accés a la informació (TRLMRLC i LTAIPBG) manifesten la voluntat i la preocupació constant del legislador d'oferir una protecció jurídica especial i reforçada a la informació que relacioni una persona identificable amb la comissió d'un il·lícit penal, màxim quan no ha estat declarada per sentència ferma i es podria afectar, també, el seu dret a la presumpció d'innocència.

Al·lega també la persona reclamant per desvirtuar l'aplicació del límit relatiu al dret a l'honor i la intimitat que les infraccions penals atribuïdes ho són en relació amb l'exercici professional de les seves funcions com a personal de l'Ajuntament del Vendrell i no en relació amb la seva vida personal. Aquesta al·legació s'ha de desestimar, perquè la imputació d'un delicte afecta, sens dubte, el dret a l'honor de la persona, ja sigui l'activitat il·lícita atribuïda de l'esfera privada o de la professional, tal i com reconeix l'informe de l'APDCAT: “... la divulgació d'aquesta informació comporta un ingerència significativa en el dret a la protecció de dades personals dels polícies locals afectats, en la mesura que el fet de revelar la possible comissió d'il·lícits penals pot afectar de manera significativa tant la seva esfera professional com l'esfera personal, (fins i tot en alguns casos l'intima) o social.”

Finalment, pel que fa a la possibilitat de facilitar l'informe prèvia eliminació de les dades personals identificatives de les persones a les què s'atribueix l'il·lícit que admet la persona reclamant en la seva darrera al·legació, s'ha de descartar perquè la posició de la persona reclamant en el consistori i la transcendència pública de les actuacions il·lícites fan que ni



L'anonimització ni la pseudonimització de l'informe garanteixin de manera suficient i adequada que no poden resultar identificables per la informació de context a l'abast de la persona reclamant. Una i altra tècnica de dissociació de dades personals de la informació estan definides a l'article 70.6 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública:

“a) anonimització: l'eliminació de les dades personals de les persones físiques afectades que consten en la informació i qualsevol altra informació que pugui permetre identificar-les directament o indirectament sense esforços desproporcionats, sense perjudici de poder mantenir, si escau, les dades merament identificatives dels càrrecs o personal al servei de les administracions públiques que dicten o intervenen en l'acte administratiu.

b) pseudonimització: el tractament de dades personals de manera que no es puguin atribuir a una persona interessada sense utilitzar informació addicional, sempre que aquesta informació consti per separat i estigui subjecta a mesures tècniques i organitzatives destinades a garantir que les dades personals no s'atribueixen a una persona física identificada o identificable.”

A la mateixa conclusió sobre la insolvència de cap d'aquestes tècniques per garantir de manera efectiva que la informació sobre la comissió d'il·lícits penals que es conté en l'informe no es pot associar a la identitat de les persones a les que se'ls atribueix la infracció, arriba l'APDCAT en el seu informe: “En el cas que ens ocupa no sembla, però, que l'anonimització de les dades personals dels policies locals que consten en l'informe reclamat es pugui fer de forma efectiva tenint en consideració, per una banda, que la policia local és un col·lectiu molt concret dintre de l'organització municipal i, per una altra que atesa la transcendència pública que poden haver tingut els fets que originen l'informe municipal (com es desprèn d'una simple cerca a internet) no es pot descartar que el regidor sol·licitant disposi d'informació prèvia que li permeti, sense esforços desproporcionats, relacionar els fets continguts a l'informe amb les persones concretes implicades.”

D'acord amb l'expressat, cal declarar aplicable el límit relatiu al dret a l'honor i desestimar l'accés íntegre i l'accés anonimitzat a l'informe 100 dels serveis jurídics objecte de reclamació.

4. Límit relatiu a la protecció de la investigació judicial i secret de sumari

L'Ajuntament invoca també en fase de reclamació, per justificar la desestimació de l'accés, que l'informe s'hauria aportat a la Fiscalia, que hauria endegat ja diligències d'investigació, que l'accés podria pertorbar.

Aquesta invocació podria tenir encaix en el límit del règim general d'accés relatiu a la investigació i sanció d'infraccions (article 21.1.b LTAIPBG), però no s'adequa als límits aplicables al cas de conformitat amb l'article 164.3 TRLMRLC, que exigeix la declaració vigent

del secret sumarial. Val a dir que la supletorietat de l'LTAIPBG respecte del règim especial d'accés dels membres d'una corporació local, establerta a la Disposició Addicional Primera.2 LTAIPBG, no justifica l'aplicació supletòria de límits o de condicions més restrictives a l'accés que les previstes al règim jurídic especial, sinó que ben al contrari, comporta que, a manca de regulació en contrari del règim especial, s'apliqui supletòriament el contingut mínim del dret d'accés garantit per l'LTAIPBG a tota la ciutadania, inclòs el règim de garanties. Així ho va entendre la STJC 1074/2019 i la STS 312/2022, a les què fa referència el fonament jurídic 1. D'acord amb això, els límits a l'accés previstos a l'LTAIPBG no són aplicables supletòriament als electes locals, vist que són més restrictius i amplis que els previstos pel seu règim especial d'accés.

Certament, si sobre la informació reclamada pesés una declaració de secret de sumari, l'accés hauria de ser desestimat d'acord amb l'article 164.3 TRLMRLC encara que la invocació fos extemporània per part de l'Ajuntament, perquè malgrat el sentit general estimatori del silenci previst a l'article 164.3 TRMRLC no resultaria justificat aplicar-lo si comportés l'incompliment de l'obligació de reserva imposada pel jutge en benefici de la tutela efectiva dels drets en litigi.

Però el cas és que l'Ajuntament no invoca ni acredita que s'hagi decretat el secret de sumari, i de la informació aportada només se'n desprèn l'inici de diligències de la Fiscalia per determinar si existeixen indicis suficients de l'il·lícit penal per obrir-ne causa, de manera que correspon desestimar la limitació de l'accés a la informació per aplicació del límit relatiu al secret sumarial previst a l'article 164.3 TRLMRLC, per inexistència del pressupòsit de fet, i desestimar la invocació del límit previst a l'article 21.1.b LTAIPBG, que no resulta aplicable al cas.

5. Accés parcial a l'informe i pèrdua parcial sobrevinguda d'objecte

Fora de la informació personal desestimada d'acord amb el fonament jurídic 2, és clar que la persona reclamant, en tant que regidor, té dret a conèixer el tipus d'il·lícit penal pretesament comès per personal públic de la Corporació i la reacció de l'Ajuntament a aquestes infraccions, per tal de fiscalitzar que s'hagi actuat de manera diligent per castigar la infracció i per protegir els interessos corporatius de l'Ajuntament. Això justificaria l'estimació parcial de la reclamació en relació amb aquesta informació, garantint en tot cas que es manté la dissociació de la identitat de les persones afectades, d'acord amb el fonament jurídic 2.

El cert és, però, que l'informe de l'Ajuntament emès en el marc d'aquest procediment de reclamació, al què la persona reclamant ja hi ha pogut accedir, aporta informació suficient sobre les actuacions considerades il·lícites i el marc en el què es produeixen, i sobre la reacció de l'Ajuntament a elles, aportant-les a la Fiscalia.

En aquestes condicions, cal considerar perdut parcialment l'objecte de la reclamació en relació amb la informació que resulta adequada a dret, sobre la naturalesa de les infraccions, les



circumstàncies en què s'han produït, i l'actuació de l'Ajuntament en defensa de l'interès corporatiu, atenent que l'Ajuntament ja l'ha aportat a la persona reclamant en el marc d'aquest procediment.

6. 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 7 d'abril de 2022, resol per unanimitat:

1. Desestimar parcialment la Reclamació 1091/2021 en relació amb l'accés a l'informe 100 dels serveis jurídics, tant íntegre com anonimtzat de les dades personals.
2. Declarar la pèrdua parcial d'objecte d'aquest procediment respecte de la informació sobre la naturalesa de les infraccions, les circumstàncies en què s'han produït, i l'actuació de l'Ajuntament en defensa de l'interès corporatiu, amb la informació que l'Ajuntament ha aportat a la persona reclamant en el marc d'aquest procediment.
3. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 1091/2021 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Elisabet Samarra Gallego

Presidenta

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.