

Resolució 318/2017, de 22 de setembre

Número d'expedient de la Reclamació: 274/2017.

Administració reclamada: Ajuntament de Santa Margarida i els Monjos.

Informació reclamada: Còpia dels assentaments registrals.

Sentit de la resolució: Finalització per pèrdua d'objecte.

Resum: No es pot estimar un accés genèric i incondicionat a tota la informació que pugui constar en els assentaments registrals, sinó que caldrà una prèvia ponderació de l'Ajuntament per tal d'eliminar de l'accés les dades que afectin la intimitat de les persones, en especial les que mereixen una especial protecció d'acord amb l'article 7 LOPD. La posada a disposició dels regidors reclamants i, en general, dels membres de la corporació local, d'un accés electrònic de consulta dels assentaments registrals suposa l'estimació de la sol·licitud d'accés, únicament restringida per l'anonimització eventual de les dades personals que la ponderació del cas requereixi, principalment de les especialment protegides per l'article 7 LOPD. S'ha produït, doncs, una estimació extemporània de la sol·licitud objecte de reclamació que comporta la pèrdua sobrevinguda de l'objecte de la reclamació i la finalització d'aquest procediment, sens perjudici que, si es produeix un incompliment, es comuniqui a aquesta Comissió

Paraules clau: Ajuntament. Electes locals. Registres. Límits. Dades personals. Dades especialment protegides. Deure de reserva. Estimació extemporània.

Ponent: Elisabet Samarra i Gallego

Antecedents

1. El 15 de juny de 2017 va entrar a la GAIP la Reclamació 274/2017, presentada contra l'Ajuntament de Santa Margarida i els Monjos per part d'un regidor que actua en representació del grup municipal d'ERC-AM, en relació amb la sol·licitud d'informació indicada a l'antecedent següent. La persona reclamant no sol·licita el procediment de mediació regulat a l'article 42 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG).
2. El 10 de maig de 2015 la persona reclamant va adreçar una sol·licitud sol·licitant l'accés a la informació del registre d'entrada i sortida de l'Ajuntament amb còpia tramesa setmanalment".
3. El 22 de juny de 2017 la GAIP notifica a la persona reclamant la necessitat de fer esmena a l'escrit de reclamació, aportant còpia de la sol·licitud d'informació que ara es reclama, i l'adverteix que si en el termini de deu dies no aporta aquesta documentació se la tindrà per desistida, de conformitat amb el que disposa l'article 68 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques. La persona reclamant formalitza l'esmena dins del termini indicat.



4. El 29 de juny de 2017 la GAIP informa a l'Administració reclamada de la presentació d'aquesta reclamació i li demana que, en el termini de deu dies, li trameti un informe que reculli el seu posicionament i actuacions en relació amb la sol·licitud d'accés en què es fonamenta la reclamació, i que li remeti l'expedient complet.
5. L'11 de juliol té entrada a la GAIP l'informe de l'Ajuntament de Santa Margarida i els Monjos, que recorda que, d'acord amb el principi de qualitat de les dades de l'article 4 LOPD, la utilització de les dades personals a les que un regidor pot accedir de conformitat amb el TRLMRLC requereix que siguin utilitzades exclusivament per a la finalitat de l'exercici de les seves funcions com a electe local, i que calgui ponderar en cada cas *"les dades personals que es contenen en la documentació sol·licitada, els termes i la concreció amb què es formuli la petició o els possibles subjectes afectats"* i que *"en aquesta ponderació, l'existència de dades personals especialment protegides (article 7 LOPD) en la documentació sol·licitada pels regidors requeriria l'anonimització de la informació, de conformitat amb l'article 23 de la Llei 19/2014. En canvi, si la documentació sol·licitada compregués únicament informació directament relacionada amb l'organització, el funcionament o l'activitat pública de l'Ajuntament que contingués dades personals merament identificatives no hi hauria impediments per a que els regidors accedissin a aquestes dades, llevat que, excepcionalment, en el cas concret examinat l'Ajuntament considerés, previa ponderació, que ha de prevaler la protecció de dades personals o altres drets constitucionalment protegits (article 24.2 Llei 19/2014)." Acaba l'informe posant de manifest que l'Ajuntament disposa d'un programa informàtic que s'està implantant en la corporació anomenat Audifilm que gestiona tots els expedients que tenen entrada i sortida en aquesta corporació de manera electrònica i que *"els regidors, tan del govern com de l'oposició, disposaran en breu en aquest aplicatiu, ja que s'està implantant aquest programa en tots els àmbits de l'Ajuntament, d'una carpeta en la que tindran accés a tota la informació necessària pel desenvolupament de la seva feina i també al registre d'entrades. En aquest registre podran veure de forma genèrica el contingut de les sol·licituds, ates als criteris exposats al llarg d'aquesta argumentació. Per tant, en el cas que volguessin analitzar amb més detall qualsevol tema, només haurien de sol·licitar-ho a l'Ajuntament que valorarà els drets enfrontats i permetrà l'accés sempre que no hi hagin dades d'especial protecció. Cal tenir present que un cop els regidors accedeixin a informació municipal per raó de les funcions legalment encomanades, aquests s'han de regir pel deure de reserva imposat per la normativa de regim local i, en la mesura que aquesta informació contingui dades personals, pel principi de finalitat (article 4.2 LOPD) i el deure de secret (article 10 LOPD)."**
6. El 26 de juliol de 2017, atès que la informació reclamada conté dades de caràcter personal i la seva protecció ha estat invocada per l'Ajuntament per a desestimar-ne l'accés en els termes en què es demana, la GAIP sol·licita l'informe previst a l'article 42.8 LTAIPBG a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT), i li remet l'expedient relatiu a la reclamació.



7. El 27 de juliol de 2017 la GAIP comunica a les parts que, atès que s'ha demanat informe a l'APDCAT, s'ha acordat l'ampliació del termini per resoldre per quinze dies, de conformitat amb el que disposa l'article 42.9 LTAIPBG.
8. El 21 de març té entrada a la GAIP l'informe de l'APDCAT, que conclou que: "Atesos els termes en què es formula la consulta, no sembla que es pugui concloure que un accés generalitzat i indiscriminat a tota 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. Això sens perjudici que es pugui donar accés a la informació de manera dissociada, o que respecte de peticions concretes es pugui donar accés després d'una ponderació de la qual en resulti la justificació de la mesura"

Fonaments jurídics

1. Competència de la GAIP i admissibilitat de la reclamació d'un electe local

L'article 39.1 de la Llei 19/2014, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) estableix que les resolucions expresses o presumptes en matèria d'accés a la informació pública poden ser objecte de reclamació gratuïta i voluntària davant de la GAIP.

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), ja que, 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 la disposició addicional primera, apartat 2, de l'LTAIPBG disposa que la normativa de transparència s'apliqui supletòriament en aquells casos, com aquest, en que existeixi un règim d'accés especial regulat per la seva normativa específica (en aquets cas, la de règim local). Aquesta aplicació supletòria 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, tal i com s'ha fonamentat en diverses resolucions de la GAIP (entre moltes d'altres, la Resolució de la Reclamació 4/2016).

D'acord amb això, la GAIP considera admissibles les reclamacions presentades per una persona electe local, per bé que hi aplicarà, de conformitat amb la disposició addicional primera, apartat 2, de l'LTAIPBG, el dret material derivat de la legislació de règim local (art. 164 TRLMRLC), especialment si és més favorable, i supletòriament l'LTAIPBG.



La reclamació reuneix els requisits formals establerts per l'LTAIPBG i pel Decret 111/2017, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (RGAIP) i, per tant, és admissible a tràmit.

2. Sobre la sol·licitud d'informació futura

La sol·licitud efectuada pel regidor té per objecte rebre setmanalment una còpia del registre d'entrada i sortida de documents de l'Ajuntament de Santa Margarida i els Monjos.

La definició que fa l'article 2 LTAIPBG del que és informació pública exigeix que l'Administració la tingui en el seu poder. Aquest requisit de possessió material prèvia de la informació fa que, en principi, sigui inadmissible que la reclamació tingui per objecte informació futura. Tanmateix, tenint en compte el dret reforçat dels electes locals, la importància que la informació que es demana té per a l'exercici de les seves funcions i considerant que s'ha produït una estimació extemporània de l'Ajuntament, la reclamació es tramita en relació amb la petició d'accés temporalment indeterminat als assentaments registrals.

3. Sobre l'objecte de la reclamació i la protecció de dades personals que hi consti

L'objecte de la reclamació és accedir "a la informació del registre d'entrada i sortides". D'acord amb aquesta formulació, l'objecte de la reclamació seria l'accés als assentaments que es fan dels documents presentats al registre, i no pas còpia dels documents presentats, petició que resultaria clarament desproporcionada.

D'acord amb l'article 16.3 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (Llei 39/2015), "*el registre electrònic de cada Administració o organisme ha de garantir la constància, en cada assentament que es practiqui, d'un número, epígraf expressiu de la seva naturalesa, data i hora de presentació, identificació de l'interessat, òrgan administratiu remitent, si escau, i persona o òrgan administratiu al qual s'envia, i, si s'escau, referència al contingut del document que es registra*". En el mateix sentit, el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals, aprovat pel Reial decret 2568/1986, de 28 de novembre -aplicable a l'Ajuntament en defecte d'un reglament orgànic propi que ho reguli, com és el cas de l'Ajuntament reclamat- en el seu article 153 disposa que els assentaments registrals han de contenir un seguit de camps de dades, entre les quals i pel que aquí interessa, la identitat de la persona que el subscriu i un extracte o resum del seu contingut.

Les dades personals merament identificatives no tindrien una especial protecció que pogués oposar-se al dret d'accés dels electes locals, però tanmateix, si s'associessin a l'anotació que es faci com extracte del contingut de circumstàncies relacionades amb la intimitat o amb dades especialment protegides per l'article 7 de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de



caràcter personal (LOPD), aleshores resultaria necessari limitar l'accés dels regidors i anonimitzar aquestes dades.

D'acord amb això, l'informe de l'APDCAT disposa que "l'Ajuntament hauria de fer una anàlisi prèvia en relació, entre d'altres, al major o menor grau de concreció amb què s'introdueix la informació al Registre, per exemple, en relació amb la utilització de tipologies més o menys genèriques o descriptives sobre l'assumpte o motiu pel qual es presenta un escrit al Registre, per tal de facilitar la ponderació posterior al efectes de no facilitar a través d'aquests llistats informació sensible. Això és especialment rellevant quan els escrits que entren o surten del Registre poden comportar el tractament d'informació sensible, als efectes de l'article 7 de l'LOPD, com ara supòsits relacionats amb infraccions penals o administratives, denúncies en relació amb maltractaments, qüestions relacionades amb menors d'edat en situació de violència o desemparament, qüestions relacionades amb la salut de les persones, etc. (...) Per aquest motiu l'Ajuntament hauria de valorar especialment la possibilitat de facilitar l'accés a la informació del Registre d'entrada i sortida prèvia dissociació de les dades personals. Aquesta possibilitat que no s'exigeix amb caràcter general i que caldrà valorar en cada cas, podria ser pertinent en aquells casos en què sense incloure dades concretes que puguin identificar o fer identificables les persones físiques, seguin els termes de l'article 3.f de l'LOPD, es pugui donar una resposta satisfactòria a la petició efectuada."

L'informe de l'APDCAT conclou que, "atesos els termes en què es formula la consulta, no sembla que es pugui concloure que un accés generalitzat i indiscriminat a tota 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."

Per tant, no es pot estimar un accés genèric i incondicionat a tota la informació que pugui constar en els assentaments registrals, sinó que caldrà una prèvia ponderació de l'Ajuntament per tal d'eliminar de l'accés les dades que afectin la intimitat de les persones, en especial les que mereixen una especial protecció d'acord amb l'article 7 LOPD.

4. *Estimació extemporània de la reclamació*

L'Ajuntament ha informat la GAIP que disposa d'un programa informàtic que s'està implantant en la corporació (anomenat Audifilm) que gestiona tots els expedients que tenen entrada i sortida en aquesta corporació de manera electrònica i que "els regidors, tan del govern com de l'oposició, disposaran en breu en aquest aplicatiu, ja que s'està implantant aquest programa en tots els àmbits de l'Ajuntament, d'una carpeta en la que tindran accés a tota la informació necessària pel desenvolupament de la seva feina i també al registre d'entrades. En aquest registre podran veure de forma genèrica el contingut de les sol·licituds, ates als criteris exposats al llarg d'aquesta argumentació. Per tant, en el cas que volguessin analitzar amb més detall qualsevol tema, només haurien de sol·licitar-ho a l'Ajuntament que valorarà els drets enfrontats i permetrà l'accés sempre que



no hi hagin dades d'especial protecció. Cal tenir present que un cop els regidors accedeixin a informació municipal per raó de les funcions legalment encomanades, aquests s'han de regir pel deure de reserva imposat per la normativa de regim local i, en la mesura que aquesta informació contingui dades personals, pel principi de finalitat (article 4.2 LOPD) i el deure de secret (article 10 LOPD)."

La posada a disposició dels regidors reclamants i, en general, dels membres de la corporació local, d'un accés electrònic de consulta dels assentaments registrals suposa l'estimació de la sol·licitud d'accés, únicament restringida per l'anonimització eventual de les dades personals que la ponderació del cas requereixi, principalment de les especialment protegides per l'article 7 LOPD, que l'Ajuntament anuncia que farà en aplicació del límit aplicable a l'accés dels regidors a dades íntimes, d'acord amb l'article 164 TRLMRLC. Aquesta pràctica anunciada per l'Ajuntament s'ajusta plenament als requeriments de l'APDCAT i als pronunciaments que aquesta Comissió ha fet sobre el mateix tema en anteriors Resolucions, entre els quals, la Resolució 140/2017, de 10 de maig, i per tant, es considera adequada, sens perjudici que si en un cas determinat un regidor considera que la limitació aplicada és excessivament lesiva per a l'exercici de les seves funcions, pugui plantejar davant aquesta Comissió reclamació per tal que, a la vista de les circumstàncies concretes del cas, la GAIP resolgui si l'anonimització o dissociació de dades practicades en els assentaments registrals és proporcionada a la finalitat de la protecció de dades personals i la intimitat de les persones, o no.

S'ha produït, doncs, una estimació extemporània de la sol·licitud objecte de reclamació que comporta la pèrdua sobrevinguda de l'objecte de la reclamació i la finalització d'aquest procediment, sens perjudici que, si es produeix un incompliment, es comuniqui a aquesta Comissió

Per tant, havent-se produït una estimació extemporània de la sol·licitud objecte de reclamació i en la mesura en que s'ha produït el reconeixement per l'Ajuntament del dret d'accés de la persona regidora reclamant als assentament registrals, amb l'única limitació de l'accés a les dades personal especialment protegides, que permetrà l'accés electrònic a l'aplicatiu de gestió tan bon punt sigui tècnicament possible, la reclamació ha perdut el seu objecte i és procedent finalitzar-ne el procediment, sens perjudici que, si es produeix un incompliment, es comuniqui a aquesta Comissió.

En tot cas, cal recordar el deure de reserva dels electes locals en relació amb l'accés a dades personals que els és garantit i justificat per a l'exercici de les seves funcions, i que seria desestimat si no tinguessin aquesta condició de regidors. Aquesta reserva ve imposada per l'article 164.6 TRLMRLC, així com per l'aplicació del principi de qualitat, en la seva vessant de finalitat, de l'article 4.2 LOPD, que li impedeix utilitzar les dades personals per finalitats diferents d'aquelles per les quals se li han cedit, és a dir, per a l'exercici de les seves funcions com a regidor, i finalment també pel deure de secret regulat per l'article 10 LOPD..



5. *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 electrònic 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 22 de setembre de 2017, resol per unanimitat:

1. Finalitzar la Reclamació 274/2017, en haver estimat l'Ajuntament l'accés durant la tramitació del procediment.
2. Convidar la persona reclamant a comunicar a la GAIP qualsevol incidència que sorgeixi en l'execució d'aquesta Resolució i que pugui perjudicar els seus drets i interessos.
3. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 274/2017 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Barcelona, 22 de setembre de 2017

Elisabet Samarra i 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.