

Resolució 529/2020, d'1 d'octubre**Número d'expedient de la reclamació:** 442/2020**Administració reclamada:** Ajuntament de Sant Fost de Campsentelles**Informació reclamada:** Accés al registre d'entrades i sortides de l'Ajuntament.**Sentit de la resolució:** Estimació parcial

Resum: Tots els membres de l'Ajuntament tenen dret a accedir al registre d'entrades i sortides de documents, que té la naturalesa d'informació pública municipal i constitueix una informació pertinent i rellevant perquè puguin fer un seguiment acurat de l'activitat municipal, sens dubte molt útil per dur a terme les seves funcions representatives i de seguiment i control de l'Administració i del Govern local. Naturalment, aquest dret d'accés ha de ser sens perjudici del necessari respecte dels límits legals aplicables al dret a la informació dels membres de l'Ajuntament (articles 164.3 TRLMRLC i 9.1 RPDP), que en el cas del registre de documents podrien comportar la necessitat de dissociar informacions relatives a dades personals especialment protegides o íntimes (per exemple dades indiciàries de salut, parelles de fet, consum de drogues, etc.), cautela que també seria convenient d'estendre a dades personals excessives o innecessàries (adreça, telèfon, etc.). Aquesta precaució segurament requerirà o bé que les inscripcions registrals siguin prou cauteloses o neutres, de manera que no continguin dades a les quals no puguin accedir els membres de l'Ajuntament, o bé que els serveis municipals depurin les inscripcions registrals de les eventuais dades afectades per límits de l'article 164.3 TRLMRLC (i 9.1 RPDP), prèviament al seu lliurament als sol·licitants. La legislació de règim local no preveu criteris d'igualtat entre els membres de l'Ajuntament, sinó de necessitat, al regular el seu dret d'accés a la informació municipal; per tant, la pretensió de la persona reclamant de què els membres del seu grup tinguin un accés a la informació municipal igual que el que exerceixen els membres de l'equip de govern no pot ser atesa, ja que l'abast d'aquest dret dels membres de l'equip de govern depèn individualment dels assumptes de la seva respectiva responsabilitat, ja que està limitat a ells, però podent abastar tota la informació afectada existent, mentre que els membres de l'oposició poden accedir a tots els assentaments registrals, llevat d'aquelles parts que contenen dades íntimes o personals especialment protegides; no gensmenys, aquesta diversitat de drets legals no impedeix la viabilitat d'una modalitat d'accés a la informació registral que, per disposició d'Alcaldia, sigui igual per a tots els membres de l'Ajuntament: que tots i totes tinguin accés als assentaments registrals depurats d'eventuals dades íntimes o especialment protegides; no hi ha cap precepte que impedeixi aquesta solució, que segurament seria la més senzilla des del punt de vista de l'administració municipal. Ara bé, el que no pot fer la GAIP és requerir l'accés a unes dades futures, que encara no existeixen, cosa que podria privar d'efectivitat la resolució.

Paraules clau: Ajuntament. Electes locals. Registre d'entrades i sortides . Reclamació contra silenci. Manca de col·laboració de l'Administració. Necessitat de la informació. Límits. Dades personals. Informació futura.

Ponent: Josep Mir Bagó



Antecedents

1. El 28 d'agost de 2020 entra a la GAIP la Reclamació 442/2020, presentada per una regidora de l'oposició contra l'Ajuntament de Sant Fost de Campsentelles, 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 4 de maig de 2020 la regidora reclamant fa unes consideracions sobre la importància que té l'accés al registre d'entrades i sortides municipals per a les tasques de control i fiscalització dels electes locals de l'oposició, invoca el seu dret a la informació municipal i el seu deure de confidencialitat, així com la Constitució espanyola, la legislació de règim local i resolucions de la GAIP (singularment la 140/2017) i demana accés al registre municipal (registre d'entrades i de sortides) per a tots els regidors d'IUSF per accedir als registres d'entrada i sortida, en les mateixes condicions que tenen els regidors que formen part del govern, perquè aquests sí que tindrien aquest accés i la normativa vigent no estableix aquestes diferències entre uns i els altres.
3. La Reclamació presentada el 28 d'agost de 2020 indica que la regidora reclamant no ha rebut resposta a l'anterior sol·licitud.
4. El 31 d'agost de 2020 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.
5. El 31 d'agost de 2020 la GAIP comunica la Reclamació a l'Ajuntament de Sant Fost de Campsentelles 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. Tot i haver transcorregut a bastament el termini indicat, la GAIP no ha rebut resposta a aquest requeriment.



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".

Nogensmenys, també cal tenir en compte que questa 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 1^a.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 1^a.2 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG). Aquesta interpretació de la GAIP ha estat enterament confirmada per la Sentència 1074/2019 del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya.

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: "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".



2. Manca de col·laboració de l'Administració

L'antecedent 5 posa de manifest que l'Ajuntament no aporta a aquest procediment la documentació que li ha estat sol·licitada per la GAIP, d'acord amb el previst per l'article 33.4 RGAIP ("La Comissió comunica la reclamació a l'òrgan o entitat que va dictar la resolució impugnada i li sol·licita una còpia completa i ordenada de l'expedient, un informe sobre la reclamació i tota la informació o els antecedents que puguin ésser rellevants per a la resolució del procediment de reclamació. La documentació, l'informe i la resta d'informació sol·licitada s'han de trametre a la Comissió en un termini màxim de quinze dies"). Si bé aquest fet ha de ser qualificat com una manca de col·laboració de l'Ajuntament amb l'efectivitat dels procediments previstos legalment per a la garantia del dret d'accés a la informació pública, no pot impedir la resolució de la Reclamació, especialment si hom té en compte que, com posa de manifest el fonament jurídic següent, no és previsible la concurrència de límits en la informació sol·licitada i que, a més, l'article 33.7 RGAIP preveu expressament que "la manca de tramesa de la informació o la no emissió dels informes sol·licitats per la Comissió no impedeix que aquesta continuï la tramitació".

3. Dret d'accés a les entrades i sortides del registre municipal

La informació sol·licitada és el registre d'entrades i sortides de l'Ajuntament de Sant Fost de Campsentelles. Es tracta sens dubte d'informació pública, segons l'article 2.b LTAIPBG, transcrit al fonament jurídic 1, perquè és clarament informació elaborada per l'Ajuntament i que aquest té en el seu poder. Per tant, en aplicació dels articles 18.1 i 20.1 LTAIPBG, qualsevol persona té dret a accedir-hi, llevat que concorrin límits legals que en puguin determinar la denegació.

Per poder valorar la concurrència de límits i les conseqüències que això pot tenir per a l'exercici del dret d'accés a aquesta informació pública, cal precisar en primer lloc quina és la informació concreta que contenen els registres d'entrades i de sortides de l'Ajuntament. Cal entendre que es refereix únicament a les inscripcions registrals dels documents que entren i surten de l'Ajuntament, deixant al marge de l'accés sol·licitat el contingut dels documents enregistrats. El contingut de les inscripcions registrals dels ens locals ve determinat per l'article 153 del Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals, aprovat pel Reial Decret 2568/1986, de 28 de novembre (ROF), que estableix el següent sobre les dades que han de constar en els registres d'entrades i sortides de les administracions locals: "1. Los asientos del Registro contendrán referencia exacta de cada uno de los documentos que se



remitan desde las oficinas locales o que en ellas se reciban y, al efecto de los de entrada, deberán constar los siguientes extremos: a) Número de orden correlativo. b) Fecha del documento, con expresión del día, mes y año. c) Fecha de ingreso del documento en las oficinas del Registro. d) Procedencia del documento, con indicación de la autoridad, Corporación o persona que lo suscribe. e) Extracto, reseña o breve referencia del asunto comprendido en el cuerpo del escrito registrado. f) Negociado, Sección o dependencia a que corresponde su conocimiento. g) Resolución del asunto, fecha y autoridad que la haya dictado, y h) Observaciones para cualquier anotación que en caso determinado pudiera convenir. Los asientos de salida se referirán a estos conceptos: a) Número de orden. b) Fecha del documento. c) Fecha de salida. d) Autoridad, Negociado, Sección o dependencia de donde procede. e) Autoridad, Corporación o particular a quien se dirige. f) Extracto de su contenido. g) Referencia, en su caso, al asiento de entrada, y h) Observaciones. Los asientos han de practicarse de forma clara y concisa, sin enmiendas ni raspaduras que, si existieren, serán salvadas”.

Els límits que en aquest cas podrien justificar la denegació de l'accés sol·licitat, d'acord amb les consideracions fetes al fonament jurídic 1, són els establerts per l'article 164.3 TRLMRLC, segons el qual “la sol·licitud d'informació s'entén com a acceptada per silenci administratiu si no es dicta resolució denegatòria en el termini de quatre dies a comptar de la data de presentació de la sol·licitud. En qualsevol cas, la resolució denegatòria s'ha de motivar, i només es pot fonamentar en els supòsits següents: a) Quan 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. b) Quan es tracti de matèries afectades per la legislació general sobre secrets oficials o per secret sumarial”. Per tant l'accés sol·licitat només es pot denegar si s'acredita en els assentaments registrals demanats l'existència de dades que puguin vulnerar el dret a l'honor, a la intimitat personal o familiar o a la pròpia imatge o que afectin la legislació sobre secrets oficials o sumarials.

A la pràctica, és improbable que els assentaments registrals incorporin dades que puguin vulnerar el dret a l'honor o a la intimitat, i virtualment impensable que puguin afectar la legislació de secrets oficials o sumarials. Tal com posen de manifest diverses resolucions de la GAIP (140/2017, 119/2018, 10/2020 i 370/2020, entre altres), així com també algun dels seus dictàmens (és el cas del 7/2019), que declaren sistemàticament el dret dels i de les electes locals al registre d'entrades i sortides de la respectiva administració, els únics límits que eventualment poden prevaldre damunt d'aquest dret serien els relatius a anotacions amb dades personals íntimes o sensibles (com ara les indiciàries d'orientació política, salut, orientació o vida sexual, família o convivència i similars), que haurien de ser suprimides i limitar l'accés a la resta de dades de l'assentament afectat. Es reproduïx tot seguit un fragment de fonament



jurídic 5 del Dictamen 7/2019, que a la seva vegada es fa ressò de resolucions prèvies de la GAIP sobre aquest assumpte i que ofereix una fonamentació àmplia del dret exercit per la persona reclamant:

“Diverses reclamacions davant la GAIP han tingut per objecte l'accés de membres de l'Ajuntament al registre municipal d'entrades i sortides i les resolucions corresponents d'aquesta Comissió s'han pronunciat sistemàticament a favor de l'accés sol·licitat, sens perjudici de la necessitat de protegir les dades eventualment afectades pels límits dels i de les electes locals a la informació municipal establerts per la legislació de règim local. Atesos aquests precedents, la fonamentació jurídica d'aquest Dictamen es pot remetre a les consideracions formulades per algunes d'aquestes anteriors resolucions de la GAIP, que es reproduïxen tot seguit:

Fonament jurídic 2 de la Resolució 119/2018, d'1 de juny, sobre la Reclamació 98/2018, formulada pel Grup municipal l'Esquerra independentista d'Altafulla - Acord municipal (l'EINA) contra l'Ajuntament d'Altafulla: [El dret dels i de les electes locals a la informació municipal és un dret especialment reforçat, més intens que el reconegut per l'LTAIPBG a la ciutadania en general, ja que els límits que poden justificar-ne la denegació són substancialment més acotats que els previstos pels articles 21, 23 i 24 LTAIPBG: únicament els relatius a la protecció de secrets oficials o sumarians i de l'honor, la intimitat personal i familiar i la pròpia imatge, conceptes aquests últims vinculats al de dades personals, si bé més proper al d'algunes dades personals especialment protegides, que a les dades personals generals. És a dir, i en relació amb el límit de la protecció de dades personals, que és el que pot concórrer en aquest cas, es pot entendre que l'article 164 TRLMRLC proporciona als membres de l'Ajuntament l'autorització legal requerida per l'article 11.2.a de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD), per accedir a informació que contingui dades d'aquesta naturalesa, llevat d'aquelles que puguin afectar l'honor, la intimitat personal i familiar i la pròpia imatge. Hi ha diverses circumstàncies que justifiquen aquesta major intensitat del dret d'accés dels regidors i de les regidores a la informació municipal, fins i tot si conté algunes dades personals. En primer lloc, i amb caràcter general, en el fet que el seu dret d'accés a la informació municipal està connectat directament i s'empara en el dret de participació política reconegut per l'article 23 de la Constitució, fet que li proporciona un especial vigor jurídic, a més d'empara constitucional directa. En segon lloc, i més específicament en relació amb la protecció de les dades personals, s'ha de tenir en compte també 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 (article 4 LOPD), 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. En tercer lloc, 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, en la línia del deure de secret de l'article 10 LOPD. Cal valorar fins a quin punt la informació sol·licitada pel grup municipal reclamant conté dades relatives a l'honor, la intimitat personal o familiar i a la pròpia imatge. L'article 153 del Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals, aprovat pel Reial Decret 2568/1986, de 28 de novembre (ROF), estableix el següent sobre les dades que han de constar en els registres d'entrades i sortides de les administracions locals (...). D'aquests apartats poden contenir dades personals l'1.d i el 2.e (si la identitat que hi consta és d'una persona física) i, eventualment, els 1.e i h i 2.f i h (extracte del contingut de l'escrit registrat i observacions). I d'aquestes dades personals només és versemblant que puguin contenir (probablement amb caràcter excepcional) informació que afecti l'honor, la imatge o la intimitat dels apartats 1.e i h i 2.f i h. De l'examen de la informació sol·licitada (els llistats d'entrades i sortides corresponents als mesos demanats, que l'Ajuntament ha facilitat a la GAIP) se'n dedueix que conté dades personals segurament innecessàries per a la finalitat de l'accés sol·licitat (adreça, telèfon, DNI, adreça electrònica) i en alguns casos excepcionals dades que poden afectar l'honor o la intimitat (...). Caldrà, doncs, ponderar i valorar fins a quin punt ha de prevaldre el dret d'accés a la informació sol·licitada o la protecció de les dades personals (especialment les relatives a l'honor i la intimitat) afectades. 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 al grup municipal sol·licitant, el caràcter generalitzat o indiscriminat de la sol·licitud que per 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 al grup 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 el de divulgar diverses dades seves no especialment sensibles ni vinculades a la seva intimitat ni al seu honor (nom, DNI, adreça, telèfon i correu electrònic) i, en alguns casos excepcionals, dades de naturalesa sensible o especialment protegides, com ara les relatives a l'orientació política. Pel que fa a les dades no especialment sensibles, és pertinent evitar-ne la sobreexposició, 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 del document Excel al qual les han transposat. En quant a l'eventual presència en alguna de les anotacions de dades especialment sensibles o vinculades a l'honor o a la intimitat de les persones afectades, com ara les que poden revelar la seva orientació política o sexual o salut, cal localitzar-les de forma individualitzada i, en els casos que es detectin, tatar la identitat de la persona física corresponent. No sembla que aquesta tasca hagi de ser especialment complexa, ja que són molt poques les anotacions que contenen dades d'aquesta naturalesa i la seva localització és molt senzilla, de manera que l'anonimització de les anotacions afectades no hauria de suposar un volum desproporcionat de treball per a l'administració municipal.

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 la 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 del grup municipal 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 (...)

Complementa les anteriors consideracions el fragment següent del fonament jurídic 2 de la Resolució 140/2017, de 10 de maig, sobre la Reclamació 48/2017, formulada pel Grup municipal de Convergència i Unió contra l'Ajuntament de Lleida: [L'Ajuntament no s'oposa a aquest accés, però posa de manifest les dificultats materials del procés de preparació del registre per a la seva consulta pels electes locals, atès el gran nombre d'assentaments que s'hi practiquen diàriament. Aquestes dificultats, en cas que existeixin, no poden, tanmateix, impedir el compliment de l'article 164 TRLMRLC i privar d'efectivitat al dret d'accés que aquest precepte reconeix als electes locals. D'entrada, la sol·licitud del grup municipal reclamant, en els termes en què està formulada, no demana accedir als assentaments del registre que ja s'han practicat, de manera que no obliga a fer cap actuació sobre aquests, sinó només a permetre el seu accés a les futures inscripcions registrals. Aquesta tasca futura no és, a més, complexa, ja que obliga únicament a adoptar la cura deguda en la formulació dels assentaments registrals i evitar la menció innecessària de dades personals sensibles, en els termes assenyalats abans. L'important, aquí, és que les persones encarregades del manteniment del registre rebin indicacions clares al respecte. Pel que fa al format del lliurament de la informació, s'ha d'estimar el format digital demanat pel grup reclamant, ja que és aquell en què es troba disponible la informació, segons manifesta i l'Ajuntament no objecta]".

Als límits de l'article 164.3 TRLMRLC caldria afegir-hi algun altre límit establert de forma categòrica per lleis sectorials, com seria el cas de les dades personals especialment protegides de l'article 9.1 del Reglament europeu 2016/679, de protecció de dades personals (RPDP), que si bé en gran part són reconduïbles a les dades íntimes a què es refereix l'article 164.3 TRLMRLC, algunes d'elles, com ara la filiació sindical, segurament no tenen aquest caràcter. En tot cas, l'eventual (i improbable) presència d'aquesta mena de dades en els assentaments registrals únicament requeriria la seva eliminació, igualment com en el cas de les dades íntimes, sens perjudici de la necessitat de donar accés a la resta de l'assentament.

En definitiva, és criteri de la GAIP que tots els membres de l'Ajuntament tenen dret a accedir al registre d'entrades i sortides de documents, que té la naturalesa d'informació pública municipal i constitueix una informació pertinent i rellevant perquè puguin fer un seguiment acurat de l'activitat municipal, sens dubte molt útil per dur a terme les seves funcions representatives i de seguiment i control de l'Administració i del Govern local.



Naturalment, aquest dret d'accés ha de ser sens perjudici del necessari respecte dels límits legals aplicables al dret a la informació dels membres de l'Ajuntament (articles 164.3 TRLMRLC i 9.1 RPDP), que en el cas del registre de documents podrien comportar la necessitat de dissociar informacions relatives a dades personals especialment protegides o íntimes (per exemple dades indiciàries de salut, parelles de fet, consum de drogues, etc.), cautela que també seria convenient d'estendre a dades personals excessives o innecessàries (adreça, telèfon, etc.). Aquesta precaució segurament requerirà o bé que les inscripcions registrals siguin prou cauteloses o neutres, de manera que no continguin dades a les quals no puguin accedir els membres de l'Ajuntament, o bé que els serveis municipals depurin les inscripcions registrals de les eventuais dades afectades per límits de l'article 164.3 TRLMRLC (i 9.1 RPDP), prèviament al seu lliurament als sol·licitants.

A la vista de les anteriors consideracions, és procedent declarar el dret de l'electe reclamant (i dels demés membres del seu grup municipal) als assentaments del registre d'entrades i de sortides de l'Ajuntament de Sant Fost de Campsentelles, prèvia supressió de les dades íntimes i de les dades personals especialment protegides i de les excessives o innecessàries que puguin contenir.

4. Accés en les mateixes condicions que els membres del govern municipal

La persona reclamant demana per als membres del seu grup municipal no només accés al registre d'entrades i sortides de l'Ajuntament, sinó també que aquest accés sigui similar al que suposadament gaudeixen els i les electes municipals que formen part del govern de l'Ajuntament. Aquesta referència a gaudir del dret d'accés a la informació pública en termes d'igualtat amb els membres del govern municipal té un doble valor: per una banda, podria servir d'argument a favor del reconeixement del dret d'accés a la informació pública exercit per la persona reclamant (que podria invocar eventualment discriminació si no se li reconeix aquest tracte igualitari) i, per l'altra, serviria també de mesura per determinar les pretensions de l'electe reclamant sobre l'abast concret del dret d'accés exercit i la modalitat en què s'hauria de fer efectiu.

La legislació de règim local no preveu criteris d'igualtat entre els membres de l'Ajuntament, sinó de necessitat, al regular el seu dret d'accés a la informació municipal. L'article 164 TRLMRLC estableix el següent: "1. 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. 2. Els serveis de la corporació han de facilitar directament informació als membres de les corporacions quan: a) Exerceixin funcions



delegades i la informació es refereixi a assumptes propis de llur responsabilitat (...). És a dir, el dret d'accés dels i de les electes locals és a la informació que sigui necessària per a l'exercici de llurs funcions, de manera que l'abast d'aquest dret pot variar molt entre uns i altres electes, segons quines siguin les funcions respectives. I aquest criteri també s'aplica als membres del govern municipal, que si bé poden accedir directament a la informació municipal, sense necessitat de demanar-la a l'Alcaldia, aquest accés directe està condicionat a què demani dades relatives als assumptes propis de la seva responsabilitat en el govern municipal.

Sobre aquesta qüestió del diferent tracte que poden rebre els diversos electes municipals en relació amb l'accés a la informació municipal, el Dictamen de la GAIP 2/2019 fa les següents consideracions, que poden ser aplicables a aquest cas: "El dret a la informació de la respectiva corporació garantit per l'article 164.1 TRLMRLC és garantit als i a les electes, en la mesura que la informació a la que volen tenir accés sigui necessària per a l'exercici de les seves funcions (que poden ser representatives i/o de gestió). Aquesta previsió porta a la necessitat de valorar fins a quin punt i de quina manera caldria justificar la necessitat de la informació, en relació amb l'exercici de funcions pròpies dels i de les electes locals, als efectes de què es reconegui el seu dret d'accés. A aquests efectes, es procedeix a distingir bàsicament tres tipus de situacions diferents en els i les membres de la corporació: electes amb responsabilitats de gestió, resta d'electes del govern municipal i electes de l'oposició. Els i les electes amb responsabilitat de gestió (com seria el cas de l'alcalde o l'alcaldesa i dels o les titulars de les tinences d'alcaldia o de les regidories delegades) tenen garantit per l'article 164.2.a l'accés a tota la informació que necessitin per exercir aquesta responsabilitat, sense cap mena de restricció. De fet, ni tan sols afecta el dret d'accés d'aquesta mena d'electes la limitació establerta per l'article 164.3 (que és definida en relació amb els i les electes que han de sol·licitar la informació a l'alcaldia o presidència), ja que és lògic suposar que els responsables màxims de l'entitat local han de poder tenir accés a tota la informació que es troba en el seu poder (...) La resta de membres del govern municipal no sembla que tinguin necessitat d'accedir a informació que no tingui relació directa amb les seves responsabilitats de govern i d'administració (que inclou les relatives als òrgans col·legiats dels que siguin membres) (...) Els i les electes de l'oposició poden tenir necessitat d'accedir a la informació municipal per exercir les seves funcions representatives i de control del govern municipal. En aquest cas, la GAIP ve entenent que hauran de ser els o les electes interessats els qui hauran de determinar la informació que necessiten a aquests efectes. La Resolució de la GAIP 22/2016, relativa a la Diputació de Girona i amb un posicionament reiterat a diverses resolucions posteriors, afirma el següent: "és cert que el dret a la informació dels electes locals regulat per l'article 164 LMRLC els és garantit per obtenir els antecedents i informacions que siguin "necessaris per al desenvolupament de llur funció". Ara bé, a qui li correspon bàsicament decidir si ho són, de necessaris per a llur



funció, és als mateixos electes que exerceixen el seu dret a la informació. En aquest cas, qui l'exerceix és un diputat de l'oposició, i es pot suposar que ho fa als efectes de controlar i fiscalitzar els serveis provincials; doncs bé, ningú més que ell mateix pot decidir quins són els serveis que vol fiscalitzar i controlar i quines dades necessita per fer-ho. Pretendre controlar des del govern controlat com s'exerceix la funció de control, com sembla voler fer el President de la Diputació, podria deixar sense contingut la capacitat de control i afectar greument la funció representativa de qui pretén exercir-la. La jurisprudència del Tribunal Suprem estableix que el dret fonamental a la participació efectiva en l'actuació pública es manifesta en una àmplia gama d'assumptes concrets, entre els quals el dret a la fiscalització de les actuacions municipals i les funcions de control (STS de 9 de maig de 1998). Afegeix que els electes no han de justificar un motiu o funció específica directa i concretament connectat amb la informació a la qual volen accedir i aquesta falta d'especificació no pot ser motiu de la desestimació de la sol·licitud d'informació (STS de 5 de novembre del 2000). Fins i tot estableix que s'ha d'emparar que pugui convenir-los no dir per a què volen la informació a fi de no desvetllar les seves estratègies d'actuació política (STS de 26 de juny de 1998 i de 27 de novembre de 2000). I que correspon a la Corporació local la càrrega de la prova de què la finalitat perseguida per l'electe local no té relació amb la seva funció institucional, sinó que persegueix un interès o benefici personal o de terceres persones (STS de 12 de novembre de 1999)". A més, també s'ha de tenir en compte que en una societat democràtica governada d'acord amb procediments representatius respectuosos del pluralisme polític i social, les funcions governatives i de direcció de la gestió pública són necessàriament compartides entre les minories polítiques governants i les que estan a l'oposició, amb el ben entès que a les primeres els corresponen l'adopció de les decisions executives i de direcció dels serveis i de les funcions públiques, i a l'oposició el control imprescindible per garantir una gestió pública al servei dels interessos generals. La millor garantia perquè les persones afectades per un expedient de desnonament rebin l'atenció deguda dels serveis municipals és que aquests serveis en siguin coneixedors, naturalment, però que també ho sigui, si s'escau, una oposició eventualment interessada a garantir, també en aquest àmbit, les millors prestacions municipals que siguin possibles. I l'única manera de controlar plenament l'exercici de les funcions administratives i de govern és que qui controla tingui accés a la mateixa informació que és a l'abast de l'òrgan o responsable polític objecte de control. En base a les anteriors consideracions caldria concloure que els i les electes locals de l'oposició que manifestin el seu interès en controlar l'activitat municipal relacionada amb els expedients de desnonament d'habitatges (que és la matèria objecte del dictamen citat) han de poder tenir accés a la informació continguda en aquests expedients, llevat únicament de la que pugui ser afectada pels límits establerts pels articles 9.1 RGPD i 164.3.a TRLMRLC (dades personals especialment protegides i intimitat personal i familiar, honor i pròpia imatge)".



Portades les anteriors consideracions al cas que ens ocupa, caldria arribar a la conclusió que l'abast del dret d'accés als assentaments registrals no pot ser el mateix entre els membres del govern i els de l'oposició municipal. Els i les electes de l'equip de govern han de tenir accés directe i ple a les dades registrals relatives als assumptes de la seva competència; però no està justificat legalment que puguin accedir als assentaments registrals d'entrades o sortides que no tinguin relació amb els assumptes de la seva competència; en canvi, els i les electes de l'oposició poden tenir dret a accedir a tots els assentaments registrals, ja que tal com s'ha argumentat al fonament jurídic anterior, els poden ser necessaris per a les seves funcions de control del govern municipal, però aquest accés l'han de sol·licitar a l'Alcaldia i no pot abastar dades personals íntimes o especialment protegides pels articles 164.3 TRLMRLC i 9.1 RPDP, i que per tant haurien de ser eliminades dels assentaments afectats.

Per tant, la pretensió de la persona reclamant de què els membres del seu grup tinguin un accés a la informació municipal igual que el que exerceixen els membres de l'equip de govern no pot ser atesa, ja que l'abast d'aquest dret dels membres de l'equip de govern depèn individualment dels assumptes de la seva respectiva responsabilitat, ja que està limitat a ells, però podent abastar tota la informació afectada existent, mentre que els membres de l'oposició poden accedir a tots els assentaments registrals, llevat d'aquelles parts que contenen dades íntimes o personals especialment protegides. Nogensmenys, aquesta diversitat de drets legals no impedeix la viabilitat d'una modalitat d'accés a la informació registral que, per disposició d'Alcaldia, sigui igual per a tots els membres de l'Ajuntament: que tots i totes tinguin accés als assentaments registrals depurats d'eventuals dades íntimes o especialment protegides; no hi ha cap precepte que impedeixi aquesta solució, que segurament seria la més senzilla des del punt de vista de l'administració municipal.

En quant a la forma o modalitat de l'accés, en principi són possibles solucions molt diverses. En la mesura que el registre estigui informatitzat i que sigui operatiu un sistema de gestió de la informació municipal que pugui donar accés directe a tots els i les electes a la informació sol·licitada, el més fàcil i ràpid és que tots i totes hi tinguin l'accés que els correspongui. Però res impedeix que l'accés sol·licitat es pugui fer efectiu mitjançant llistats periòdics dels assentaments efectuats, bé en format digital o en format paper. Si bé cap precepte legal obliga a què la forma d'accés sigui igual per a tots i totes les electes (de fet, n'hi poden haver que prefereixin un format diferent al d'altres), des del punt de vista de la simplicitat administrativa també sembla que el més senzill seria una forma similar per a tothom.



5. Sobre l'efectivitat del dret a la informació sol·licitada

La sol·licitud d'informació pública de la que deriva la Reclamació demana accés al registre d'entrades i sortides amb caràcter general, en principi de cara el futur, no (al menys no explícitament) a uns enregistraments ja existents en seu municipal, sinó als que es facin a partir de la sol·licitud o de la seva eventual estimació.

Aquesta referència als termes temporals de la sol·licitud s'ha de posar en relació amb el concepte d'informació pública definit per l'article 2.b LTAIPBG, que té com element essencial el d'informació en poder de l'Administració, és a dir, d'informació preexistent a la sol·licitud. Sobre la base d'aquesta definició legal, la GAIP ve entenent que no es pot pronunciar i, menys encara, requerir el lliurament d'informació futura.

Ateses les característiques del registre d'entrades i sortides, que és un flux continuat d'informació amb un perfil regular i sostingut, la GAIP pot avaluar-la des del punt de vista del dret a accedir-hi i declarar-lo en termes generals similars als de la sol·licitud. Així ho fan els fonaments jurídics anteriors, i així també ho han fet algunes resolucions precedents (per exemple, la Resolució 140/2017, citada al fonament jurídic 4, declara explícitament el dret d'accés cara el futur a les dades registrals). Ara bé, el que no pot fer la GAIP és requerir l'accés a unes dades futures, que encara no existeixen, cosa que podria privar d'efectivitat la resolució.

Nogensmenys l'Ajuntament ha de tenir en compte que la GAIP ve declarant sistemàticament el dret dels i de les electes locals, també de l'oposició municipal, als assentaments del registre d'entrades i sortides, i així mateix ho declara aquesta Resolució a favor del grup municipal reclamant, de manera que el més coherent amb ella seria facilitar aquest accés el més aviat que sigui materialment possible; però si no ho fa efectivament, aleshores el grup reclamant pot fer una nova reclamació, que demani les dades registrals, per exemple, dels darrers dos o tres mesos, cas en el qual la Resolució de la GAIP sí que podria requerir formalment el seu lliurament, i així de forma recurrent fins que l'Ajuntament no assumeixi la necessitat d'atendre amb normalitat el dret dels membres de l'oposició declarat per aquesta Resolució.

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 d'1 d'octubre de 2020, resol per unanimitat:



1. Estimar parcialment la Reclamació 442/2020 i declarar el dret de la regidora reclamant i dels altres membres del seu grup municipal a accedir als assentaments del registre d'entrades i sortides del seu Ajuntament, sens perjudici de la necessitat de suprimir prèviament les dades que contenen secrets oficials i sumarians, dades íntimes o dades personals especialment protegides o reiteratives i innecessàries, d'acord amb les consideracions fetes pel fonament jurídic 3.
2. Desestimar la part de la Reclamació 442/2020 que demana que l'accés dels membres de l'oposició a les dades registrals sigui en termes d'igualtat amb el dels membres de l'equip de govern, d'acord amb les consideracions del fonament jurídic 4.
3. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 442/2020 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.