

Resolució 568/2021, de 17 de juny

Número d'expedient de la Reclamació: 412/2021

Administració reclamada: Ajuntament de Sant Fruitós de Bages

Informació reclamada: Un expedient municipal.

Sentit de la resolució: Estimació parcial

Resum: La informació sol·licitada, en la mesura que és relativa a l'atorgament de subvencions de menjador escolar per a persones o famílies en situació de dificultat econòmica i en risc d'exclusió social, pot afectar la intimitat de les persones sol·licitants (en la mida que pot divulgar la seva situació de vulnerabilitat), així com també afectar dades personals sotmeses a un règim especial, com són les de persones menors d'edat, que la legislació de protecció de dades personals requereix que siguin especialment protegides.

Paraules clau: Ajuntaments. Electes locals. Serveis socials. Ajuts menjador. Expedient. Reclamació contra desestimació. Dades personals. Dades íntimes. Vulnerabilitat social. Menors d'edat. Anonimització.

Ponent: Josep Mir Bagó

Antecedents

1. El 10 de maig de 2021 entra a la GAIP la Reclamació 412/2021, presentada per un regidor contra l'Ajuntament de Sant Fruitós de Bages, 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 27 d'abril de 2021 el regidor reclamant indica que actua com a portaveu del seu grup i demana a l'Ajuntament de Sant Fruitós de Bages accés a l'expedient 1620/2020, informació que afirma necessitar per a l'exercici de la seva funció representativa.
3. El 29 d'abril de 2021 l'Ajuntament resol "Denegar l'accés a l'expedient 1620/2020 sol·licitat pel regidor Sr. xxxx en instància amb registre d'entrada 2021-E-RC-2861 de data 27 d'abril de 2021. Advertir, no obstant el punt primer de la part dispositiva, que el regidor pot sol·licitar l'accés a aquest expedient exposant els motius justificats que posin de manifest la necessitat d'obtenir tal informació. Tal sol·licitud serà valorada en cada cas, ponderant les implicacions de l'exercici del dret d'accés a la informació i la protecció dels drets dels tercers interessats i, si escau, es proporcionaran els documents amb les dades personals anonimitzades". Aquesta resolució és



fonamentada en les consideracions següents: “L’expedient sol·licitat és un procediment administratiu en el qual un usuari dels Serveis Socials sol·licita una ajuda degut a circumstàncies personals d’especial sensibilitat. El coneixement d’aquest expedient suposaria l’accés a informació amb categories especials de dades de l’article 9 del Reglament (UE) 2016/679, del Parlament Europeu i del Consell (Reglament General de Protecció de Dades), tractant-se d’informació que pot afectar greument la privacitat dels interessats. En conseqüència, es considera que l’accés al contingut d’aquest expedient podria arribar a afectar a la intimitat o altres drets privats de tercers susceptibles d’especial protecció. En qualsevol sol·licitud d’accés a la informació pública, l’òrgan competent ha de ponderar, en cada cas concret, els diferents interessos en joc: per una banda, el dret del membre de la Corporació a tenir la informació necessària per poder acomplir amb la seva funció (en aquest cas control de l’acció de govern), i per l’altra, protecció dels interessos de la pròpia Corporació en global i la protecció dels drets a l’honor, a la intimitat personal o familiar o a la pròpia imatge dels tercers afectats. Fruit de l’anterior, es considera que l’accés a l’expedient 1620/2020 per part del regidor Sr. xxxx ha de ser denegat, sense perjudici que se li pugui facilitar amb les dades personals anonimitzades si en la seva sol·licitud s’exposen els motius justificats que posin de manifest la necessitat d’obtenir tal informació”.

4. La Reclamació presentada el 10 de maig de 2021 fonamenta la Reclamació en els termes següents: “Com a càrrec electe i desenvolupant la meva funció, se m’ha de donar accés als expedients municipals, en aplicació de la Llei de transparència, accés a la informació pública i bon govern. Si l’expedient conté dades sensibles de caràcter personal és l’Ajuntament qui els ha de cribar, però no és motiu de denegació. Tampoc he de justificar els motius d’accés, ja que la tasca pròpia de càrrec electe i de control em motiva l’accés”.
5. El 13 de maig de 2021 la GAIP comunica la Reclamació a l’Ajuntament de Sant Fruitós de Bages i li requereix que, dins del termini de quinze dies establert per l’article 33.4 RGAIP, li trameti un informe sobre ella, així com també còpia de l’expedient de la sol·licitud d’informació de la que deriva i, en general, dels antecedents que puguin ser rellevants per resoldre la Reclamació.
6. El 13 de maig 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.
7. El 20 de maig de 2021 la GAIP rep l’informe de l’Ajuntament que reitera que l’objecte sol·licitat és un expedient de serveis socials, que afecta la intimitat i que la persona beneficiària seria l’afectada per la sol·licitud.



8. El 21 de maig de 2021 la GAIP sol·licita l'informe de l'APDCAT previst per l'article 42.8 LTAIPBG i informa les parts de l'ampliació del termini per resoldre causada per aquest fet.
9. El 8 de juny de 2021 la GAIP rep l'informe de l'APDCAT, que conclou el següent: "A la vista de la normativa de protecció de dades, i en consideració de les circumstàncies que concorren, resultaria proporcional atorgar l'accés al regidor a l'expedient administratiu relatiu a la sol·licitud d'un ajut per material escolar en l'any 2020 sempre que s'anonimitzi o seudonimitzi la informació de manera que no es pugui identificar la persona sol·licitant de l'ajut o els membres de la unitat familiar". Fonamenta aquesta conclusió en, entre altres, les consideracions següents: "en principi l'expedient administratiu sobre el qual el regidor ha sol·licitat l'accés contindrà, com a mínim, les dades identificatives del sol·licitant, les relatives a la situació econòmica de la unitat familiar de convivència i, si escau, referents a altres prestacions econòmiques rebudes, o bé béns mobles o immobles, diferents de l'habitatge habitual, que poguessin justificar l'existència de mitjans suficients per atendre la necessitat per la qual se sol·licita la prestació, en els termes que preveu l'extracte de la convocatòria. Per altra banda, en la mesura que l'extracte de la convocatòria també preveu la necessitat d'acompanyar a la sol·licitud una declaració responsable on consti que s'ha procedit a la justificació d'altres les prestacions econòmiques concedides per l'Ajuntament o, en cas contrari, indicar les ajudes pendents de justificar i la causa que ho motiva, no es pot descartar que també pugui contenir categories especials de dades de l'article 9 de l'RGPD, com ara dades relatives a la salut en el cas de prestacions vinculades a l'estat de salut (per exemple, si es tractés d'una prestació econòmica vinculada a una situació de dependència que l'afecta, o que afecta un membre de la unitat familiar de convivència). No obstant això, i malgrat les manifestacions de l'Ajuntament en aquest sentit, no sembla que hi hagi de constar altra informació que pugui afectar el dret a l'honor i la pròpia imatge, o altres aspectes de la intimitat. Alhora, sembla probable que, entre la documentació que consta a l'expedient, també hi hagi informació que afecti menors, tenint en compte la finalitat dels ajuts. A aquest efecte, cal fer referència al règim de protecció específica sobre els menors al qual fa referència la normativa de protecció de dades al considerant 38 i 58 de l'RGPD, atesa la seva consideració de col·lectiu vulnerable en el considerant 75. En síntesi, l'expedient administratiu al qual pretén accedir el regidor, d'acord amb la informació analitzada, sembla que contindrà com a mínim les dades identificatives del sol·licitant de l'ajut per material escolar, les relatives a la situació econòmica de la unitat familiar de convivència i, si escau, referents a altres prestacions econòmiques rebudes, o bé béns mobles o immobles, diferents de l'habitatge habitual, que poguessin justificar l'existència de mitjans suficients per atendre la necessitat per la qual se sol·licita la prestació, en els termes que preveu l'extracte de la convocatòria, així com dades relatives a menors i, si escau, categories especials de dades. En relació amb les categories especials de dades, a les quals s'ha d'atorgar una especial protecció, cal tenir en compte que el regidor no exposa cap motiu concret que pugui justificar la rellevància d'aquesta informació, per aquest motiu caldria evitar en qualsevol cas l'accés a aquestes dades.



L'accés a aquesta informació no resulta rellevant per a la finalitat perseguida i a més comportaria una forta intrusió en el dret a la protecció de dades de les persones afectades. És rellevant, en aquest sentit, el fet que el regidor, d'acord amb el que consta a la reclamació formulada, manifesta no tenir interès en aquest tipus d'informació: “[...] Si l'expedient conté dades sensibles de caràcter personal és l'Ajuntament qui els ha de cribar, però no és motiu de denegació”, és a dir, es pot deduir que consideraria procedent que l'Ajuntament hagués atorgat l'accés prescindint d'aquesta informació. En relació amb la resta d'informació que pot contenir l'expedient administratiu, la informació relativa a la situació econòmica i patrimonial de la unitat familiar de convivència i, si escau, sobre altres prestacions econòmiques rebudes, és informació que per si mateixa, i en especial en el cas que ens ocupa en el qual es relaciona amb una sol·licitud d'ajut per material escolar, pot permetre deduir la concurrència de determinades circumstàncies qualificades que poden revelar estar travessant dificultats socioeconòmiques o estar en risc d'exclusió social. És evident que la divulgació d'aquesta informació pot comportar una ingerència significativa en els drets a la protecció de dades personals de les persones afectades, en la mesura que el fet de revelar l'existència d'una situació d'especial necessitat (situació de dificultat socioeconòmica o en risc d'exclusió social), pot afectar a diferents nivells de les seves esferes personals o intimes o la social. Així es desprèn clarament de l'extracte de la convocatòria: “podran ser beneficiaris de les prestacions econòmiques qualsevol persona i/o unitat familiar de convivència que es trobi en una situació de dificultat socioeconòmica o en risc d'exclusió social”. Per altra banda, també convé tenir en compte el fet de la possible expectativa de la persona sol·licitant de l'ajut per a material escolar a què la seva identitat, o dels membres de la unitat familiar de convivència, no serà divulgada a tercers. A aquest efecte, si bé l'LTC preveu a l'article 15 la publicació de determinada informació sobre les subvencions i els ajuts públics atorgats, és important tenir present que a la part final de l'apartat 1.c) també disposa que “en el cas de subvencions i ajuts públics atorgats per motius de vulnerabilitat social, s'ha de preservar la identitat dels beneficiaris”. (...).

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 aquesta Reclamació ha estat presentada per un electe local, amb invocació del dret d'accés dels i de les electes locals a la informació de la respectiva entitat regulat per l'article 164 del Text Refós de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya, aprovat pel Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril (TRLMRLC). Aquest fet aconsella plantejar la seva admissibilitat a un procediment de revisió regulat per una normativa diferent, com és la legislació de transparència. A partir de la Resolució d'11 de febrer de 2016, sobre la Reclamació 4/2016, la GAIP ve admetent reiteradament reclamacions en relació amb sol·licituds d'informació municipal emparades en el dret a la informació reconegut a favor dels i de les electes locals per l'article 164 TRLMRLC. Tot i que la legislació de règim local remet directament a la jurisdicció contenciosa administrativa l'eventual impugnació de tota mena de resolucions dels òrgans i autoritats locals, sense fer cap referència a la via de reclamació davant la GAIP, aquesta Comissió de Garantia ve entenent que això obeeix al fet que la legislació vigent de règim local és anterior a la de transparència que institueix la reclamació davant d'un òrgan independent i especialitzat (la GAIP, en el cas de Catalunya); que aquesta via de reclamació és voluntària i en cap cas perjudica l'accés a la jurisdicció contenciosa administrativa i, si escau, constitucional; que suposa un increment de les garanties jurídiques del dret a la informació que, si són a l'abast de la ciutadania en general, amb més raó han de poder ser accessibles als electes locals, que exerceixen un dret reforçat a la informació emparat en el de participació i representació política de l'article 23 de la Constitució; i que l'aplicació supletòria de la legislació de transparència, inclosa la reclamació davant de la GAIP, respecte del dret a la informació regulat per la legislació de règim local, té empara tant a la legislació bàsica (disposició addicional 1ª.2 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, LTAIPBGE), com a la disposició addicional 1ª.2 de la Llei 19/2014, de 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. Sobre el dret d'accés a la informació sol·licitada

La informació sol·licitada (un expedient municipal) és sens dubte informació pública, que amb tota probabilitat forma part dels antecedents, les dades o les informacions que són en poder dels serveis de la corporació i són necessaris per al desenvolupament de la funció representativa dels i de les electes locals i als quals l'article 164.1 TRLMRLC declara el dret a obtenir-los de l'alcalde o alcaldessa o del president o presidenta, o de la junta de govern. Tanmateix, aquest dret pot ser denegat 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.

Tal com argumenta detalladament l'informe de l'APDCAT resumit per l'antecedent 9, la informació sol·licitada, en la mesura que és relativa a l'atorgament de subvencions de menjador escolar per a persones o famílies en situació de dificultat econòmica i en risc d'exclusió social, pot afectar la intimitat de les persones sol·licitants (en la mida que pot divulgar la seva situació de vulnerabilitat), així com també afectar dades personals sotmeses a un règim especial, com són les de persones menors d'edat, que la legislació de protecció de dades personals requereix que siguin especialment protegides.

La Resolució fa seves aquestes consideracions de l'informe de l'APDCAT aportat al present procediment i la seva conclusió, en el sentit d'entendre que “resultaria proporcional atorgar l'accés al



regidor a l'expedient administratiu relatiu a la sol·licitud d'un ajut per material escolar en l'any 2020, sempre que s'anonimitzi o seudonimitzi la informació de manera que no es pugui identificar la persona sol·licitant de l'ajut o els membres de la unitat familiar". Per tant, és procedent declarar el dret del regidor reclamant a la informació sol·licitada, sens perjudici de la necessitat de dissociar prèviament d'ella les dades d'identitat (nom i cognoms, DNI) o que permetin identificar (adreça postal i electrònica, telèfon, altres referències singulars) les persones sol·licitants i les beneficiàries dels ajuts i els membres de la seva unitat familiar.

3. Seguiment de l'execució

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

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

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

4. Publicitat de les resolucions de la GAIP

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

Resolució

Sobre la base dels antecedents i fonaments jurídics exposats, el Ple de la GAIP, en la sessió de 17 de juny de 2021, resol per unanimitat:



1. Estimar parcialment la Reclamació 412/2021 i declarar el dret del regidor reclamant a tenir accés a l'expedient 1620/2020 sol·licitat, sens perjudici de la necessitat de dissociar prèviament de la informació que contingui les dades d'identitat o que permetin identificar les persones sol·licitants i les beneficiàries dels ajuts i els membres de la seva unitat familiar.
2. Requerir a l'Ajuntament de Sant Fruitós de Bages que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de deu dies.
3. Requerir a l'Ajuntament de Sant Fruitós de Bages a informar la GAIP, dins del termini de quinze dies, de l'òrgan o la persona responsable del compliment d'aquesta Resolució, així com de les actuacions dutes a terme per complir-la.
4. Convidar a la persona reclamant que informi a la GAIP de qualsevol incidència que es produeixi amb motiu del compliment d'aquesta Resolució.
5. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 412/2021 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Elisabet Samarra Gallego

Presidenta

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

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

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

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

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

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