

**Resolució 751/2020, de 10 de desembre****Número d'expedient de la reclamació:** 338/2020**Administració reclamada:** Ajuntament de Centelles**Informació reclamada:** El registre d'entrades i sortides.**Sentit de la resolució:** Inadmissió

**Resum:** El que es planteja arran de l'al·legació de l'Ajuntament és, si en aquest cas concret -en què, sorprenentment, el programari informàtic de gestió del registre d'entrades i sortides de l'Ajuntament no disposa d'una funcionalitat bàsica d'extracció selectiva dels camps dels assentaments registrals-, la ponderació entre el dret d'accés i el principi de minimització en la cessió de dades personals ha de donar un altre resultat, tenint en compte que, en aquest cas, l'exigència d'aquest principi, que portaria a excloure les dades no rellevants per a la finalitat del control, té un efecte pràctic de limitació o d'obstaculització del dret dels electes a accedir al registre. Cal recordar, en aquest sentit, que la restricció a l'accés de les persones regidores a les dades personals excessives o redundants que constin en els assentaments registrals (DNI i dades de contacte) no prové del catàleg de límits aplicables als electes -que, d'acord amb la DA Primera.2 LTAIPBG, i tal i com ja s'ha establert en el fonament jurídic primer d'aquesta resolució, no són els límits dels articles 21 a 24 LTAIPBG, sinó els previstos a l'article 164.3 TRLMRLC, entre els quals no s'hi compta el de la protecció de dades personals, sinó únicament aquella informació que comporti una ingerència en la intimitat o l'honor, i no sembla raonable considerar que les dades d'identificació o de contacte s'hi puguin incloure-, sinó d'un principi general de la normativa de protecció de dades personals que ha d'inspirar l'actuació dels responsables del tractament de dades personals, i que s'orienta a evitar la difusió externa i injustificada de dades personals si no són adequades i necessàries per a la finalitat que justifica el tractament. En aquest cas, l'accés dels regidors a les dades personals que constin en els documents incorporats o sortints dels registres municipals es justifica en l'exercici adequat de les seves funcions (article 164.1 TRLMRLC) i la base jurídica que legitima aquest tractament de dades personals és l'obligació legal de l'Ajuntament de garantir l'accés dels seus membres a la informació de la seva corporació, sense obstacles (article 6.1.c i 6.3 RGPD) i d'acord amb les condicions i finalitats previstos en aquella base jurídica que ha legitimat el tractament (article 164 TRLMRLC) que, com ja s'ha vist, només exclou les dades que afectin a la intimitat i a l'honor, permetent l'accés a la resta de dades personals si resulten adequades i rellevants per a l'exercici de la seva funció de control i impuls de l'acció de govern municipal. Convé també recordar que l'accés a aquestes dades personals excessives o redundants es produiria sota un deure de confidencialitat imposat per la legislació de règim local com a contrapès de l'exorbitant potència del dret d'accés dels electes (article 164.6 TRLMRLC), que no en podran fer difusió externa ni un ús diferent del què ha justificat l'accés, que és el control de l'activitat del govern municipal. En aquest sentit, l'accés al registre per part dels electes es duu a terme de forma que es garanteix jurídicament que les dades personals es queden i es mantenen en la mateixa esfera interna de la corporació, la qual cosa qüestiona que es pugui parlar, pròpiament, d'un tractament o cessió de dades a tercers ja que els regidors són part del propi Ajuntament, i en tot cas, minimitza, si no anul·la, el dany real en el dret a la protecció de dades dels afectats que derivaria de la cessió de dades personals als regidors i regidores, ja que les dades es mantenen i no surten de l'àmbit del responsable del fitxer, que és l'Ajuntament. Per tant, les dades personals la protecció de les quals es confronta amb el dret d'accés dels electes als assentaments registrals, no són dades legalment excloses en el règim especial d'accés (dades íntimes o que afectin l'honor) sinó dades personals poc invasives, que resulten inadequades no perquè hagin de merèixer



una especial protecció jurídica atesa la seva condició i categoria, sinó pel fet de no aportar informació rellevant per a la finalitat de control municipal (dades de contacte), o redundant per a la identificació de les persones que ja s'ha obtingut (DNI en relació amb el nom i cognoms), la qual cosa aconsella evitar que siguin exposades innecessàriament, sempre que sigui possible. Tenint tot això en compte, cal concloure que el règim jurídic especial d'accés de les regidores i regidors no pot ser limitat per qualsevol dada personal, sinó exclusivament per les que afectin a l'honor i a la intimitat (article 164.3.a TRLMRLC), concepte aquest que no es pot equiparar, sense més, a qualsevol dada de l'esfera privada, com el DNI o el domicili privat, i que, en tot cas, no es pot aplicar a les dades de contacte si són de l'esfera professional. Per tant, tot i que, en general, resulta adequat al principi de minimització de dades personals eliminar prèviament a l'accés el DNI i les dades de contacte que figurin en els assentaments registrals, quan l'eliminació d'aquestes dades suposi una tasca d'elaboració manual que col·lapsi el servei municipal i entorpeixi o retardi l'accés dels electes locals a la informació dels Registres, es permetrà la consulta sense l'omissió d'aquestes dades, sota el règim de confidencialitat i amb el deure de reserva previst a l'article 164.4 TRLMRLC. Tot això sens perjudici del deure de la corporació local de cercar i proveir-se de mitjans tecnològics adequats per tal de fer compatibles el dret d'accés dels electes i el principi de minimització de dades personals al més aviat possible. La sol·licitud demana l'accés "en breu" al registre d'entrades i sortides, sense concreció d'un període temporal concret i anterior a la petició. En aquests termes, la sol·licitud sembla encaminar-se a l'obtenció del reconeixement del dret d'accés a aquests registres a partir de la data de la sol·licitud i en endavant, sense límit temporal. Atès l'exposat, la reclamació s'ha d'inadmetre, perquè el seu objecte és l'accés a informació encara inexistente que, per aquest caràcter futurible, no es pot considerar informació pública. Nogensmenys, d'acord amb les consideracions d'aquesta fonament jurídic i de l'anterior, una sol·licitud d'accés als assentaments registrals ja practicats, d'un abast temporal assumible sense col·lapsar els serveis (per exemple, una sol·licitud d'accés als assentaments registrals de la darrera quinzena o mes), no només hauria de ser admesa, sinó també estimada, sense reserves, i es podria repetir periòdicament, sense que es pogués oposar un caràcter repetitiu ja que la informació a obtenir seria, cada cop, diferent. En aquestes condicions, correspon a l'Ajuntament valorar si manté l'exigència formal de que la consulta del registre s'hagi de realitzar tramitant periòdicament successives sol·licituds d'accés, que hauran de ser totes estimades, i elaborant, per a cadascuna d'elles, els llistats d'assentaments corresponents, o bé, en ares a l'optimització dels recursos municipals i la garantia de la funció institucional dels electes, resulta millor implantar un sistema que permeti a les regidores i regidors la consulta autònoma i selectiva dels assentaments del registre d'entrades i sortides.

**Paraules clau:** Ajuntament. Electe local. Registre d'entrades i sortides. Reclamació contra desestimació. Règim especial d'accés. Límits. Intimitat i honor. Protecció de dades personals. Principi de minimització. Ponderació. Objecte de la reclamació. Informació futura. Mediació sense acord.

**Ponent:** Elisabet Samarra Gallego

## Antecedents

1. El 16 de juliol de 2020 entra a la GAIP la Reclamació 338/2020, presentada per una regidora contra l'Ajuntament de Centelles, en relació amb la sol·licitud indicada a l'antecedent següent. La persona reclamant 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 2 de juny de 2020 la regidora reclamant presenta una instància a l'Ajuntament de Centelles on demana "l'accés en breu al registre municipal d'entrades i sortides".
3. El 8 de juny de 2020 l'Ajuntament notifica el Decret d'Alcaldia de 8 de juny de 2020 que invoca els articles 14 i 15 del Reglament d'Organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals, aprovat pel Reial Decret 2568/1986, de 28 de novembre (ROF) i denega l'accés sol·licitat perquè no està previst per les normes citades i perquè és una petició genèrica i indeterminada i li indica que si vol accedir a un expedient, hauria de concretar-lo.
4. La Reclamació presentada el 16 de juliol de 2020 argumenta que l'accés al registre d'entrades i sortides és necessari per conèixer la informació que entra i surt de l'Ajuntament i així poder identificar la informació més concreta que pot necessitar per exercir les seves funcions representatives.
5. El 21 de juliol de 2020 la GAIP comunica la Reclamació a l'Ajuntament de Centelles i li requereix que, dins del termini de quinze dies establert per l'article 33.4 RGAIP, li trameti un informe sobre les reclamacions de referència, així com també còpia de l'expedient de les sol·licituds d'informació de les que deriven i, en general, dels antecedents que puguin ser rellevants per resoldre les Reclamacions. També li demana el nom de la persona que representarà l'Ajuntament en el procediment de mediació sol·licitat.
6. L'11 d'agost de 2020 la GAIP rep l'informe de l'Ajuntament, que reitera les raons de la denegació de l'accés sol·licitat expressades a la resolució de desestimació.
7. El 23 de setembre de 2020 es celebra la primera sessió de mediació la qual finalitza de la forma següent: "El mediador exposa que en relació amb de llibre d'entrades i sortides, i tenint en compte els antecedents de la GAIP, no es pot establir un accés futur al registre d'entrades i sortides, ja que el dret d'accés empara la informació existent en el moment de presentar la sol·licitud; en canvi, si que es pot estimar l'accés al registre anterior a la sol·licitud, tot recomanant a l'administració que s'estableixi un criteri per lliurar de manera regular el registre d'entrades i sortides a la persona reclamant, i així evitar la presentació de sol·licituds en el futur i col·lapsar l'administració. La GAIP entén que els membres dels Ajuntaments poden accedir al registre al registre d'entrades i sortides de l'Ajuntament llevat dels límits previstos a article 164 de la llei municipal, que són dades íntimes o que afecten a l'honor personal, secrets oficials o judicials. Si hi ha alguna dada íntima, com per exemple un assentament al registre on es sol·licita la inscripció al registre de parelles de fet, això sí que són dades íntimes ja que formen part de la salut o de la vida íntima d'una persona i per tant s'hauria d'anonimitzar, però aquests casos són ínfims. En relació amb el registre de proveïdors hi ha altres reclamacions que es pronuncien en els mateixos termes. Arribats a aquest punt, el mediador proposa finalitzar la primera sessió de mediació i convocar una segona sessió de mediació en unes setmanes i enviar a la persona



reclamant i a la representació de l'administració una relació de Resolucions i Dictàmens emesos per la GAIP on s'ha pronunciat anteriorment sobre el lliurament del registre d'entrades i sortides, per tal que la representació de l'administració i l'Alcalde de l'Ajuntament de Centelles pugin valorar finalitzar el procediment mitjançant un acord de mediació. Al no arribar a un acord les parts manifesten la seva voluntat de celebrar una segona sessió de mediació”.

8. El 28 d'octubre de 2020 es celebra la segona sessió de mediació la qual finalitza sense acord.

## Fonaments jurídics

### **1. Competència de la GAIP i contingut i abast generals del dret d'accés a la informació pública**

L'article 39.1 LTAIPBG estableix que “Les resolucions expresses o presumptes en matèria d'accés a la informació pública i, si escau, les que resolguin el recurs de reposició poden ésser objecte de reclamació gratuïta i voluntària davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, encarregada de vetllar pel compliment i les garanties del dret d'accés a la informació pública que regula aquest títol”.

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

El TSJC, en la sentència 1074/2019, confirma la competència de la GAIP per atendre reclamacions dels electes locals i valida que els electes locals puguin emprar la via de reclamació de l'LTAIPBG, remetent-se als propis arguments i fonaments jurídics exposats per la GAIP en les resolucions recorregudes, que es concreten en què tot i que la normativa de règim local (article 164 del Text Refós de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya, TRLMRLC, aprovat pel Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, que cal recordar que és anterior l'LTAIPBG) remet per a la seva garantia a la jurisdicció contenciosa administrativa, el cert és que l'aplicació supletòria de la normativa de transparència expressament establerta a la Disposició addicional primera, apartat 2, de l'LTAIPBG permet i legitima la intervenció d'aquesta Comissió en garantia del dret d'accés de les persones regidores, si aquestes voluntàriament opten per demanar la seva empara, sens perjudici del seu dret a obtenir la tutela de la jurisdicció contenciosa administrativa. I, de fet, no tindria cap sentit que es



negués aquesta via de reclamació gratuïta i voluntària als electes locals perquè no tindria cap sentit que en l'exercici d'un dret fonamental com és el de l'article 23 CE, tinguessin menors garanties que la resta de ciutadans quan volen accedir a informació pública.

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

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

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

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

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

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

L'article 164.1 TRLMRLC disposa que “tots els membres de les corporacions locals tenen dret a obtenir de l'alcalde o alcaldessa o del president o presidenta, o de la comissió de govern, tots els antecedents, les dades o les informacions que són en poder dels serveis de la corporació i són necessaris per al desenvolupament de llur funció.”, amb l'obligació de respectar-ne la confidencialitat si el fet de publicar-ho pot perjudicar els interessos de l'ens local o de tercers” (article 164.6 TRLMRLC). El règim d'accés dels electes locals abasta, d'una banda, el dret a obtenir la



documentació íntegra de tots els assumptes inclosos en l'ordre del dia de les sessions dels òrgans col·legiats, des del mateix moment de la convocatòria, que l'Ajuntament té l'obligació de proporcionar-los sense necessitat de petició prèvia (article 164.4 TRLMRLC); d'altra banda, els electes locals poden sol·licitar qualsevol altra informació de la corporació, i només podrà es desestimar per resolució motivada, dins dels quatre dies següents a formalitzar la sol·licitud, si el coneixement o la difusió de la informació pugui vulnerar el dret constitucional a l'honor, la intimitat personal o familiar o a la pròpia imatge o si es tracta de matèries afectades per la legislació general sobre secrets oficials o per secret sumarial (article 164.3 TRLMRLC).

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

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

## **2. Manca d'acord en el procediment de mediació**

L'article 42.2 LTAIPBG estableix que les reclamacions es poden tramitar mitjançant un procediment de mediació, durant el qual se suspèn el còmput del termini de què disposa la GAIP per resoldre. L'acord de les parts sobre l'accés a la informació suposa la finalització del procediment. Si aquest acord entre les parts no s'aconsegueix, o és parcial, la Comissió ha de resoldre sobre el fons de la discrepància jurídica en la part que es mantingui.

Celebrada la mediació en dues sessions successives, el vocal mediador de la GAIP ha constatat que l'acord de les parts no és possible, i d'acord amb l'article 37.5 RGAIP, ha donat per finalitzada la mediació, sense que les esmenes i al·legacions de l'Ajuntament a l'acta aixecada de la sessió



qüestionin el caràcter infructuós de la mediació ni la inviabilitat d'acord de les parts sobre el dret d'accés a la informació objecte de reclamació.

Per tant, d'acord amb l'article 42.6 LTAIPBG, és procedent continuar la tramitació de la reclamació pel procediment ordinari, que finalitza aquesta resolució amb el pronunciament d'aquesta Comissió sobre el fons de la discrepància jurídica i l'adequació a dret de la pretensió d'accés a la informació objecte de reclamació

### ***3. Sobre el dret d'accés de les persones electes al registre de la seva corporació local i el principi de minimització del tractament de dades personals.***

Aquesta Comissió ja s'ha pronunciat reiteradament estimant el dret dels electes locals a accedir al llistat de documents registrats d'entrada i de sortida a la seva corporació local, considerant que aquesta informació és rellevant i útil a la seva funció de control del govern municipal i que el seu accés està justificat en la seva condició de membres electes de la corporació. El Dictamen 7/2019 de la GAIP ho expressava en aquests termes: "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. (...)".

Per tant, no hi ha dubte que la legislació empara el dret d'accés de les persones regidores al registre d'entrades i sortides de la seva corporació, amb la única limitació d'aquelles dades que puguin connectar amb el dret a la intimitat o a l'honor (per exemple, en cas de documents relatius a serveis socials, salut, comissió d'infraccions, assumptes religiosos, etc.) que, d'altra banda, no hi poden constar per prescripció de la normativa de protecció de dades personals, que obliga als responsables del registre a ser curosos amb la redacció dels assentaments registrals, evitant que la ressenya de l'assumpte associada a la identitat de la persona que presenta l'escrit suposi desvetllar dades personals de categoria especial. Per tant, donant per fet que el personal del registre ja té la cura adequada en el tractament de les dades personals, l'accés a aquests assentaments per part dels



membres de la Corporació no hauria de suposar una tasca d'elaboració, ja que no s'hi haurà ressenyat prèviament informació que afecti la intimitat o l'honor, i pel que fa a la resta de dades personals, no queden excloses considerant els límits previstos en l'article 164 TRLMRLC i el deure de reserva, si bé seria recomanable que no hi constessin dades redundants o innecessàries per a la funció de control de les persones regidores (dades de contacte, DNI) per aplicació del principi de minimització en la cessió i tractament de dades personals d'aquella normativa.

Així ho expressava una de les darreres Resolucions sobre aquesta matèria, la Resolució 370/2020, de 16 de juliol, en dir que: "Des de la Resolució 140/2017, la GAIP ha aplicat el criteri d'estimar l'accés al registre d'entrades i sortides de la seva corporació, prèvia eliminació de les dades íntimes personals o familiars, que afectin el dret a l'honor o a la pròpia imatge, si n'hi han. Qualsevol altra dada personal, com les dades identificatives de la persona que presenta o a la que s'adreça l'escrit registrat, és accessible per a una persona regidora i no cal que s'anonimitzi, tenint en compte que queda protegida de la seva difusió indiscriminada pel deure de reserva de les persones regidores, d'acord amb l'article 164.6 TRLMRLC, si bé cal evitar la sobreexposició de dades personals no necessàries ni idònies per a la finalitat de control de l'activitat municipal, com ara les dades de contacte o les redundants d'identificació (nom i cognoms-DNI). Aquesta supressió de dades no es pot considerar una tasca complexa d'elaboració si es pot fer fàcilment per mitjans automatitzats amb l'ús de l'eina de gestió electrònica del registre, ja que requeriria únicament l'eliminació genèrica d'un dels camps de dades identificatives (DNI o el nom i cognoms) i dels camps en què hi consten les dades de contacte (adreça, correu electrònic, telèfon). Pel que fa a les dades que poden afectar el dret fonamental a la intimitat, l'honor o la pròpia imatge, en principi no haurien de constar en l'assentament per evitar una sobreexposició de dades especialment protegides prohibida per la legislació de protecció de les dades personals, de manera que, pressuposant que l'Ajuntament actua correctament en la redacció dels assentaments registrals, l'elaboració de la informació requerirà solament una lectura de repàs dels assentaments per comprovar que en els camps establerts a 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), apartats 1.e i h i 2.f i h (extracte del contingut i observacions), no s'hi ha fet constar erròniament informació explícita que vulneri el dret a l'honor, a la intimitat i a la pròpia imatge".

Aquesta senzilla operació de selecció dels camps d'informació que es volen mostrar o imprimir de la base de dades de registres d'entrades i sortides sol ser a l'abast de qualsevol aplicatiu informàtic de gestió. Tanmateix, l'Ajuntament ha manifestat durant la sessió de mediació que el seu aplicatiu no ofereix aquesta possibilitat d'extracció selectiva de camps d'informació, ni tampoc li és possible convertir el llistat extret del bolcat d'informació des del seu aplicatiu informàtic en un altre format que sí ho permeti, de forma que oferir la informació d'acord amb les indicacions abans expressades pel



que fa al tractament de dades personals li comportaria una tasca d'elaboració feixuga que no podria assumir el seu personal si la petició dels electes locals fos d'ampli abast.

En relació amb aquesta al·legació de l'Ajuntament, cal dir el següent: En primer lloc, cal entendre que no s'està referint a dades personals sensibles relacionades amb la intimitat personal o familiar, o el dret a l'honor, perquè com ja s'ha expressat, existeix, prèviament i amb independència de la legislació de transparència, una obligació legal expressa en la normativa de protecció de dades personals (que de ben segur compleix el servei de registre municipal), de preservar les dades de caràcter sensible i evitar-ne l'exposició, i per tant, un adequat compliment de les obligacions que la normativa de protecció de dades personals imposa a l'Ajuntament, com a titular del registre i responsable del tractament de les dades personals que hi consten, exigeix que els assentaments registrals evitin fer una referència explícita i concreta, a l'extracte del contingut o al camp d'observacions previstos als articles 153.1.e i h i 153.2.e i h ROF, que envaeixi la intimitat (vulnerabilitat social, dependència, salut, condició sexual, ideologia) o l'honor (al·legacions arran de denúncies policials, imputació d'infraccions o sancions, queixes veïnals, etc.) d'una persona física identificada. I, en tot cas, si no es té la seguretat de què els assentaments anteriors acompleixin adequadament amb aquesta obligació legal de protegir les dades personals sensibles, caldrà que un responsable revisi el llistat d'entrades i sortides abans de lliurar-lo als membres de la corporació, per assegurar-se'n, sense que aquesta tasca es pugui invocar per inadmetre la sol·licitud d'accés, ja que, en tot cas, no deriva de la necessitat d'elaboració de la informació arran de la sol·licitud d'accés de l'electe, sinó que és un a tasca exigida i derivada de l'adequat compliment i diligència en el compliment de les obligacions que la normativa de protecció de dades personals imposa a l'Ajuntament, com a titular i responsable del tractament de les dades personals que consten al seu registre, d'evitar exposar-hi dades personals de categoria especial, d'acord amb l'article 9 del Reglament (UE) 2016/679 del Parlament i del Consell, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades i pel qual es deroga la Directiva 95/46/CE (Reglament general de protecció de dades), en endavant, RGPD.

Per tant, l'objecció de l'Ajuntament s'ha d'entendre centrada en les dades personals que constin als assentaments registrals que no siguin de categoria especial, però que resultin excessives per a la finalitat de l'accés (adreça, correu electrònic, telèfon) o redundants en relació amb la identificació de la persona física (DNI), que, d'acord amb la finalitat de l'accés i el principi de minimització de dades personals (article 4 RGPD) s'haurien d'excloure de l'accés, per no ser rellevants ni necessàries per a la finalitat legal que legitima la cessió d'aquestes dades, que és el control de l'acció municipal.

El que es planteja arran de l'al·legació de l'Ajuntament és, si en aquest cas concret --en què, sorprenentment, el programari informàtic de gestió del registre d'entrades i sortides de l'Ajuntament



no disposa d'una funcionalitat bàsica d'extracció selectiva dels camps dels assentaments registrals--, la ponderació entre el dret d'accés i el principi de minimització en la cessió de dades personals ha de donar un altre resultat, tenint en compte que, en aquest cas, l'exigència d'aquest principi, que portaria a excloure les dades no rellevants per a la finalitat del control, té un efecte pràctic de limitació o d'obstaculització del dret dels electes a accedir al registre.

Cal recordar, en aquest sentit, que la restricció a l'accés de les persones regidores a les dades personals excessives o redundants que constin en els assentaments registrals (DNI i dades de contacte) no prové del catàleg de límits aplicables als electes -que, d'acord amb la DA Primera.2 LTAIPBG, i tal i com ja s'ha establert en el fonament jurídic primer d'aquesta resolució, no són els límits dels articles 21 a 24 LTAIPBG, sinó els previstos a l'article 164.3 TRLMRLC, entre els quals no s'hi compta el de la protecció de dades personals, sinó únicament aquella informació que comporti una ingerència en la intimitat o l'honor, i no sembla raonable considerar que les dades d'identificació o de contacte s'hi puguin incloure- sinó d'un principi general de la normativa de protecció de dades personals que ha d'inspirar l'actuació dels responsables del tractament de dades personals, i que s'orienta a evitar la difusió externa i injustificada de dades personals si no són adequades i necessàries per a la finalitat que justifica el tractament. En aquest cas, l'accés dels regidors a les dades personals que constin en els documents incorporats o sortints dels registres municipals es justifica en l'exercici adequat de les seves funcions (article 164.1 TRLMRLC) i la base jurídica que legitima aquest tractament de dades personals és l'obligació legal de l'Ajuntament de garantir l'accés dels seus membres a la informació de la seva corporació, sense obstacles (article 6.1.c i 6.3 RGPD) i d'acord amb les condicions i finalitats previstos en aquella base jurídica que ha legitimat el tractament (article 164 TRLMRLC), que, com ja s'ha vist, només exclou les dades que afectin a la intimitat i a l'honor, permetent l'accés a la resta de dades personals si resulten adequades i rellevants per a l'exercici de la seva funció de control i impuls de l'acció de govern municipal.

Convé també recordar que l'accés a aquestes dades personals excessives o redundants es produiria sota un deure de confidencialitat imposat per la legislació de règim local com a contrapès de l'exorbitant potència del dret d'accés dels electes (article 164.6 TRLMRLC), que no en podran fer difusió externa ni un ús diferent del què ha justificat l'accés, que és el control de l'activitat del govern municipal. En aquest sentit, l'accés al registre per part dels electes es duu a terme de forma que es garanteix jurídicament que les dades personals es queden i es mantenen en la mateixa esfera interna de la corporació, la qual cosa qüestiona que es pugui parlar, pròpiament, d'un tractament o cessió de dades a tercers ja que els regidors són part del propi Ajuntament, i en tot cas, minimitza, si no anul·la, el dany real en el dret a la protecció de dades dels afectats que derivaria de la cessió de dades personals als regidors i regidores, ja que les dades es mantenen i no surten de l'àmbit del responsable del fitxer, que és l'Ajuntament.



Per tant, les dades personals la protecció de les quals es confronta amb el dret d'accés dels electes als assentaments registrals, no són dades legalment excloses en el règim especial d'accés (dades íntimes o que afectin l'honor) sinó dades personals poc invasives, que resulten inadequades no perquè hagin de merèixer una especial protecció jurídica atesa la seva condició i categoria, sinó pel fet de no aportar informació rellevant per a la finalitat de control municipal (dades de contacte), o redundant per a la identificació de les persones que ja s'ha obtingut (DNI en relació amb el nom i cognoms), la qual cosa aconsella evitar que siguin exposades innecessàriament, sempre que sigui possible. En aquest cas, l'Ajuntament declara que l'eliminació d'aquestes dades no li resulta possible de forma automatitzada i sense una tasca d'elaboració que col·lapsi els serveis municipals i retardi i obstaculitzi el dret dels electes a una consulta àgil dels registres, i per tant, en aquestes circumstàncies concretes, s'ha d'escollir quin dret mereix millor protecció jurídica: si el dret a la protecció de dades personals de baixa intensitat evitant la cessió de dades redundants de les ja obtingudes, dins del propi àmbit municipal intern i sota deure de confidencialitat, o el dret d'accés de les persones regidores que, aquest sí, mereix una especial protecció jurídica en el nostre marc legal.

Efectivament, el dret a la informació dels electes, en la mesura en què està vinculat al dret fonamental a la participació política de l'article 23 CE, és un dret reforçat i fonamental, que ha de ser preservat i garantit escrupolosament. En aquest sentit s'ha pronunciat reiteradament la jurisprudència del Tribunal Constitucional, en manifestar que l'exercici del dret a la representació política de l'article 23.2 CE no només empara l'accés al càrrec, sinó la permanència en ell sense obstacles que n'impedeixin l'exercici de funcions (STC 220/1991 ECLI:ES:TC:1991:220), i que el dret a la informació dels electes abasta tant el dret a demanar informació com a obtenir-la (STC 203/2001 ECLI:ES:TC:2001:203).

Cal considerar, igualment, la jurisprudència del Tribunal Suprem, de no limitar l'àmbit material del dret d'accés a les funcions o representacions de l'electe en la corporació local, sinó considerar-lo aplicable a qualsevol informació de l'acció local. Així, el TS ha establert ja la doctrina de considerar 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), i que els electes no han de justificar un motiu o funció específica directa i concretament connectat amb la informació a la qual volen accedir (STS de 5 de novembre del 2000), emparant que, fins i tot, 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), de forma que no es pot imposar a l'electe la càrrega de justificar o demostrar la relació entre la informació sol·licitada i les seves funcions, sinó que correspon, en tot cas, a la Corporació local que desestimi l'accés a la informació per no tenir relació amb la funció institucional de l'electe i perseguir un interès o benefici personal o de terceres persones, la càrrega de la prova (STS de 12 de novembre de 1999).



D'aquesta jurisprudència se'n desprèn que el dret d'accés d'un electe a la informació de la pròpia corporació és un dret indestruïble i inherent al dret fonamental a la participació política, i com a tal s'ha de protegir i garantir, en tant que serveix a la finalitat de participació de la ciutadania (a través dels seus electes) en els assumptes públics i de control de l'acció del govern municipal, que és l'essència de la seva funció institucional. I l'exercici d'aquesta funció de participació i control del govern municipal legitima un dret d'accés a tota la informació municipal amb una potència i vigor inequívocament reforçats, essent l'accés al registre d'entrades i sortides una informació especialment idònia per a l'exercici d'aquesta funció per part de les regidores i regidors de l'oposició.

Tenint tot això en compte, cal concloure que el règim jurídic especial d'accés de les regidores i regidors no pot ser limitat per qualsevol dada personal, sinó exclusivament per les que afectin a l'honor i a la intimitat (article 164.3.a TRLMRLC), concepte aquest que no es pot equiparar, sense més, a qualsevol dada de l'esfera privada, com el DNI o el domicili privat, i que, en tot cas, no es pot aplicar a les dades de contacte si són de l'esfera professional. Per tant, tot i que, en general, resulta adequat al principi de minimització de dades personals eliminar prèviament a l'accés el DNI i les dades de contacte que figurin en els assentaments registrals, quan l'eliminació d'aquestes dades suposi una tasca d'elaboració manual que col·lapsi el servei municipal i entorpeixi o retardi l'accés dels electes locals a la informació dels Registres, es permetrà la consulta sense l'omissió d'aquestes dades, sota el règim de confidencialitat i amb el deure de reserva previst a l'article 164.4 TRLMLC.

Tot això sens perjudici del deure de la corporació local de cercar i proveir-se de mitjans tecnològics adequats per tal de fer compatibles el dret d'accés dels electes i el principi de minimització de dades personals al més aviat possible.

#### **4. Sobre l'objecte de la reclamació i l'accés a informació futura**

La sol·licitud demana l'accés "en breu" al registre d'entrades i sortides, sense concreció d'un període temporal concret i anterior a la petició. En aquests termes, la sol·licitud sembla encaminar-se a l'obtenció del reconeixement del dret d'accés a aquests registres a partir de la data de la sol·licitud i en endavant, sense límit temporal.

Tot i que, com ja ha quedat establert en el fonament jurídic anterior, la GAIP recomana que s'implantin sistemes d'accés dels electes autònoms i telemàtics al llistat d'assentaments registrals, amb les limitacions allí detallades, el cert és que aquest règim d'accés autònom i sense petició prèvia no està directament previst a la legislació catalana (a diferència de la valenciana, en què l'article 128.2.c de la Llei 8/2010, de 23 de juny, de règim local de la Comunitat Valenciana).

L'article 164 TMLRC, disposa que:



“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.
- b) Es tracti d'assumptes inclosos en l'ordre del dia de les sessions dels òrgans col·legiats dels quals són membres.
- c) Es tracti de l'accés a informació o documentació de la corporació local que sigui de lliure accés als ciutadans.

3. En els altres casos, 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.

4. El que disposen els apartats anteriors s'entén sens perjudici de l'obligació de facilitar a tots els membres de la corporació la documentació íntegra de tots els assumptes inclosos en l'ordre del dia de les sessions dels òrgans col·legiats, des del mateix moment de la convocatòria. Quan es tracti d'un assumpte inclòs per declaració d'urgència, s'haurà de distribuir, com a mínim, la documentació indispensable per poder tenir coneixement dels aspectes essencials de la qüestió sotmesa a debat.

5 Els membres de la corporació tenen dret a obtenir còpia de la documentació a la qual tenen accés. Aquesta còpia es pot obtenir en format paper o bé en el suport tècnic que permeti d'accedir a la informació requerida.

6 Els membres de la corporació han de respectar la confidencialitat de la informació a què tenen accés per raó del càrrec si el fet de publicar-ho pot perjudicar els interessos de l'ens local o de tercers.”

Per tant, la legislació catalana preveu un règim d'accés directe (sense necessitat de petició prèvia i autorització de l'alcalde o estimació per silenci) a la informació relacionada amb els assumptes a



tractar pels òrgans col·legiats, i un règim d'accés indirecte (prèvia sol·licitud i estimació expressa o presumpta) a tota la resta d'informació de la corporació. I és en relació amb aquestes peticions d'informació dels electes locals -quan no siguin estimades o, quan havent quedat estimades de forma expressa o presumpta, s'impedeixi l'accés material a la informació-, que aquesta Comissió pot admetre una reclamació, ja que l'article 39 LTAIPBG defineix la via de reclamació davant la GAIP com una via de revisió de les resolucions administratives, expresses o presumptes, que prèviament hagin adoptat les administracions en relació amb les sol·licituds d'informació i limitant el dret d'accés a la informació pública.

De la seva banda, la informació pública sobre la què es pot exercir el dret d'accés és la informació prèviament existent relacionada amb l'exercici de les funcions de les administracions públiques, tant si ja és al seu abast com si no en disposa però té el poder de requerir-la, (article 2.b LTAIPBG), de manera que en queda exclosa la informació que encara no existeixi en el moment de la sol·licitud, la que encara s'ha de crear, com ho serien els documents que, en el futur, s'incorporin al registre d'entrades i sortides de l'Ajuntament.

Atès l'exposat, la reclamació s'ha d'inadmetre, perquè el seu objecte és l'accés a informació encara inexistente que, per aquest caràcter futurible, no es pot considerar informació pública. Nogensmenys, d'acord amb les consideracions d'aquesta fonament jurídic i de l'anterior, una sol·licitud d'accés als assentaments registrals ja practicats, d'un abast temporal assumible sense col·lapsar els serveis (per exemple, una sol·licitud d'accés als assentaments registrals de la darrera quinzena o mes), no només hauria de ser admesa, sinó també estimada, sense reserves, i es podria repetir periòdicament, sense que es pogués oposar un caràcter repetitiu ja que la informació a obtenir seria, cada cop, diferent. En aquestes condicions, correspon a l'Ajuntament valorar si manté l'exigència formal de que la consulta del registre s'hagi de realitzar tramitant periòdicament successives sol·licituds d'accés, que hauran de ser totes estimades, i elaborant, per a cadascuna d'elles, els llistats d'assentaments corresponents, o bé, en ares a l'optimització dels recursos municipals i la garantia de la funció institucional dels electes, resulta millor implantar un sistema que permeti a les regidores i regidors la consulta autònoma i selectiva dels assentaments del registre d'entrades i sortides.

##### **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 de la Comissió previst a l'article 25 RGAIP, amb la dissociació prèvia de les dades personals.



## Resolució

Sobre la base dels antecedents i fonaments jurídics exposats, el Ple de la GAIP, en la sessió de 10 de desembre de 2020, resol per unanimitat, inadmetre la Reclamació 338/2020, per manca d'objecte, i disposar la publicació d'aquesta resolució sobre la Reclamació 338/2020 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](mailto: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](http://www.gaip.cat) l'incompliment de l'Administració obligada, d'acord amb l'article 25.2.k RGAIP.

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

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

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