

## **Resolució 1419/2025, de 23 de setembre**

**Número d'expedient de la Reclamació:** 759/2025

**Administració reclamada:** Ajuntament de Tortosa

**Informació reclamada:** Expedients sobre determinats empadronaments en equipaments municipals i expedients relatius a les baixes dels 25 habitatges amb menys de 10 persones segons les inspeccions de la Policia Local.

**Sentit de la resolució:** Estimació parcial

**Resum:** S'estima el dret d'accés del regidor a la informació reclamada sobre les altes de persones empadronades en equipaments municipals, sobre les baixes en els habitatges a què es refereix el regidor, així com la informació sobre els motius o criteris aplicats per l'Ajuntament en relació amb l'empadronament de ciutadans en equipaments municipals, ja que es comparteix el criteri de l'APDCAT de que el dret a la protecció de dades personals no impedeix en el cas examinat, atesa la informació disponible, el seu accés per part del regidor.

Aquest accés resta limitat i per tant no seria accessible a aquella informació dels esmentats expedients que, en afectar a persones en situació de vulnerabilitat, sigui mereixedora d'especial protecció d'acord amb el RGPD.

**Paraules clau:** Ajuntaments. Electes. Empadronament. Límits. Dades personals. Situació de vulnerabilitat. Dissociació informació sensible. Estimació parcial

**Ponent:** Maria del Mar Pérez Velasco

### **Antecedents**

1. El 8 de maig de 2025 entra a la GAIP la Reclamació 759/2025, presentada contra l'Ajuntament de Tortosa, per un electe d'aquest ajuntament, en relació amb la sol·licitud d'accés a la informació pública (SAIP) indicada a l'antecedent següent, d'acord amb la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) i el Reglament de la GAIP, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP). Manifesta que no ha rebut resposta de la informació demanada.
2. El 23 d'abril de 2025, l'electe reclamant, va presentar una sol·licitud d'accés a la informació pública a l'Ajuntament de Tortosa en els termes següents: "En relació amb la resposta de l'alcalde (...) sol·licitem còpia dels expedients relatius a les 13 persones empadronades en equipaments municipals així com els expedients relatius a les baixes dels 25 habitatges amb menys de 10 persones vivint d'acord amb les inspeccions fetes per la Policia Local."
3. El 16 de maig de 2025, la GAIP comunica la Reclamació a l'Ajuntament i li requereix que, dins del termini de quinze dies establert per l'article 33.4 RGAIP, li trameti un informe sobre



la Reclamació, així com còpia de l'expedient de la sol·licitud d'informació de la qual deriva i, en general, dels antecedents que puguin ser rellevants per resoldre la Reclamació.

4. En la mateixa data la GAIP admet provisionalment la Reclamació, informa la part 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 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 22 de maig de 2025 la GAIP rep escrit de l'Ajuntament i tramet l'expedient i s'adjunta escrit del regidor reclamant, que manifesta que :” “Amb data 21 de maig del 2025 l'alcaldia de l'Ajuntament de Tortosa ha donat resposta a la nostra petició d'informació efectuada el passat 23 d'abril del 2025 amb número de registre (...). És per això que ho posem en coneixement de la GAIP als efectes oportuns, tot lamentant que l'alcaldia no hagi fet efectiu el lliurament de la documentació dintre dels 10 dies hàbils estipulats pel Reglament Orgànic Municipal.”

També es conté dos escrits de l'alcalde, un que fa constar que “en relació amb la reclamació 759/2025, li comunico que en data 21 de maig es va donar resposta a la sol·licitud formulada pel grup municipal (...); i un segon adreçat a la portaveu del Grup Municipal en qüestió, en què s'indica que “en relació amb la seua petició realitzada per (el regidor), adjunto enllaç amb la documentació sol·licitada.”

No s'ha tingut accés a quina informació concreta se li hauria facilitat, i l'enllaç que consta en l'escrit esmentat no es troba operatiu i no es té constància efectiva de la informació concreta que s'hauria facilitat al regidor respecte la seva sol·licitud.

Es per això que a l'escrit del regidor es manifesta que en data 21 de maig l'Ajuntament “(...) ens va facilitar la documentació facilitada. Aquell mateix dia ho vam posar en coneixement de la GAIP als efectes oportuns. No obstant, la informació facilitada per l'Ajuntament no és completa, sinó que se'ns està ocultant informació emparant-se en la llei de protecció de dades”. També es fa referència a diversa normativa (arts. 41 i 39.5 del ROM), i s'afegeix que “Com a càrrecs electes exigim accedir a la totalitat de la informació per poder dur a terme la nostra tasca de fiscalització i conèixer els motius pels quals s'està empadronant ciutadans en equipaments municipals. Donat que no hem pogut accedir a la documentació sol·licitada, reitem la petició d'empara a la GAIP.”

També consta l'expedient un darrer escrit de l'alcalde, adreçat a la GAIP, en què s'adjunta “l'enllaç actualitzat de la resposta que es va lliurar en data 21 de maig al grup municipal (...)”. Es constata que l'enllaç no és operatiu i es desconeix el seu contingut.



6. El 19 de juny de 2025, la GAIP sol·licita a l'Autoritat Catalana de protecció de Dades (APDCAT) que emeti l'informe previst per l'article 42.8 de la LTAIPBG, en relació amb la invocació de l'afectació de dades personals.
7. El 19 de setembre de 2025 la GAIP rep informe de l'APDCAT que conclou que “ El dret a la protecció de dades personals no impedeix en el cas examinat, i atesa la informació disponible, l'accés del regidor a la informació sobre les altes de persones empadronades en equipaments municipals, sobre les baixes en els habitatges a què es refereix el regidor, així com la informació sobre els motius o criteris aplicats per l'Ajuntament en relació amb l'empadronament de ciutadans en equipaments municipals.

Això, sens perjudici que, en cas de constar en algun dels expedients sol·licitats pel regidor informació relativa a persones en situació de vulnerabilitat -qüestió que es desconeix, atesa la informació disponible-, seria més ajustat a la normativa de protecció de dades facilitar, en aquests casos, la informació sobre l'alta o la baixa del padró i els criteris aplicats en els termes abans apuntats, excloent la informació mereixedora d'especial protecció d'aquestes persones.”

## Fonaments jurídics

### ***1. Competència de la GAIP i contingut i abast general 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 un electe del mateix Ajuntament i com ja s'ha reconegut àmpliament per aquesta Comissió i la jurisprudència són admissibles les reclamacions dels electes locals davant els òrgans de garantia del dret d'accés a la informació pública, a l'empara de l'aplicació supletòria de la legislació de transparència respecte dels règims jurídics especials d'accés prevista a la Disposició Addicional Primera.2 de les lleis bàsica i autonòmica de transparència i accés a la informació pública.

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



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

## **2. Dret d'accés a la informació i límits: accés parcial**

La informació reclamada consisteix en demanar d'una banda, l'accés a dades del padró d'habitants, concretament l'electe reclamant vol tenir accés als expedients de 13 persones empadronades en equipaments municipals i, d'altra banda, es demana els expedients relatius a les baixes dels 25 habitatges amb menys de 10 persones vivint, d'acord amb les inspeccions fetes per la Policia Local.

La informació demanada, d'acord amb l'article 2.b LTAIPBG, és informació pública ja que és "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". L'article 53.1 DTAIP inclou "qualssevol dades o documents que les administracions públiques han elaborat, posseeixen, o poden legítimament exigir a terceres persones com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions".

D'acord amb els articles 18.1 i 20.1 LTAIPBG, en preveure que qualsevol persona té dret, llevat que concorrin causes legals que en determinin la denegació o l'accés restringit i que s'han d'interpretar de manera proporcional a la seva finalitat i a la presència d'interessos públics i privats que hi concorrin (article 22.1 LTAIPBG). L'exercici d'aquest dret no és condicionat a la concurrència d'un interès personal i no resta subjecte a motivació i tampoc requereix invocació de cap norma (art. 18.2 LTAIPBG).

La petició d'informació en els termes abans descrits mostren que part de la informació demanada es refereix a l'accés de dades del padró, concretament pel que es refereix als expedients de 13 persones empadronades en equipaments municipals.



El padró municipal, registre administratiu on consten els veïns d'un municipi, previst a l'article 16.1 LRBRL i a l'article 40 del TRLMRLC, amb les consideracions realitzades per l'APDCAT, admet la comunicació de dades quan siguin necessàries per l'exercici de competències en assumptes en que la residència o el domicili siguin rellevants, tal com recorda al seu informe que afegeix que "amb major motiu es pot admetre que les diferents unitats o òrgans administratius d'un mateix ajuntament puguin accedir a aquestes dades quan són necessàries per a l'exercici de les seves funcions i quan la dada residència o domicili resulta rellevant." I concretament recorda que "l'exercici de les competències que la legislació de règim local atribueix als ajuntaments, principalment, arran del que disposen els articles 25 i 26 de l'LRBRL (i, en termes similars, els articles 66 i 67 del TRLMRLC), en considerar que les dades del Padró es tractarien per a finalitats que resulten compatibles amb la pròpia del Padró (article 5.1.b) RGPD)."

Aquesta Comissió comparteix també la consideració de que "cal admetre que els regidors, com a part integrant de l'ajuntament (article 19.1 LRBRL), hagin de poder accedir a les dades del Padró municipal sempre que l'accés a aquestes dades resulti necessari per a l'exercici de les seves funcions."

Conclou l'APDCAT que "des de la perspectiva de la protecció de dades no podem descartar que pugui ser convenient o suficient per a la finalitat legítima del regidor (i adequat al principi de minimització), facilitar una relació desglossada de les altes i baixes del padró ocorregudes en relació amb els equipaments municipals a què es refereix el regidor, la data en què s'hagin produït aquestes, i el motiu o criteri aplicat en cada cas." I afegeix que "lliurar aquesta informació desglossada i anonimitzada (considerant 26 RGPD), resultarà adequat i suficient sempre que permeti assolir la finalitat de control pretesa pel regidor." Criteri que aquesta Comissió acull a la seva resolució com element de ponderació que permet l'accés adequat a la informació demanada.

També es considera adequat per l'APDCAT facilitar les dades identificatives de les persones que donades d'alta o de baixa del padró, en els casos relacionats amb els equipaments municipals als quals es refereix el regidor i així verificar si s'ajusten als criteris normatius.

Pel que respecta, doncs, a l'accés als expedients sobre altes i baixes en equipaments municipals i els criteris o motius aplicats per l'Ajuntament per empadronar a les persones en aquests equipaments es considera que és informació accessible i així es comparteix per aquesta Comissió.

En l'anàlisi del límit relatiu a la protecció de dades pel que respecta a la petició d'informació a dades merament identificatives de persones afectades que es puguin trobar en situació de vulnerabilitat, l'informe de l'APDCAT, formula un advertiment d'acord amb el seu Dictamen CNS 23/2024, respecte dels casos especials d'empadronament, de persones sense domicili, en relació amb les quals la normativa preveu la intervenció dels serveis socials, com es preveu a



l'article 3.3 de la Resolució de 17 de febrer de 2020, de l'Institut Nacional d'Estadística i de la Direcció General de Cooperació Autònoma i Local per la qual es dicten instruccions tècniques als Ajuntaments sobre la gestió del padró municipal. També recorda la informació que en aquests expedients s'hi pot contenir pel que respecta a la verificació de dades del sol·licitant del padró i les seves circumstàncies que redundarien en un accés a informació excessiva respecte dels afectats<sup>1</sup>.

D'acord amb aquestes previsions l'APDCAT adverteix que "si en algun dels expedients que reclama el regidor hi constessin dades de categories especials (article 9 RGPD) o altres dades mereixedores d'una especial reserva o confidencialitat en atenció a la concurrència de determinades circumstàncies, ens trobaríem davant d'informació que pot revelar l'existència de situacions d'especial necessitat, la qual per sí mateixa és mereixedora d'una especial reserva o confidencialitat. En aquells casos en què s'hagués pogut produir la intervenció dels serveis socials en el procediment d'alta en el Padró municipal, difondre la informació mereixedora d'especial protecció podria afectar de manera significativa les esferes personal, íntima o social d'aquestes persones."

És per això que aquesta Comissió coincideix amb el criteri exposat a l'informe de l'APDCAT de considerar que "no semblaria proporcionat per a la finalitat pretesa pel regidor, des de la perspectiva del principi de minimització i a la vista de la informació disponible, un accés complet, si escau, a algun dels expedients, si en aquests hi consten dades relatives a l'especial vulnerabilitat de les persones afectades, atesa l'afectació per a la privacitat d'aquestes persones, i tenint en compte la normativa aplicable (art. 23 LTC i art. 9 RGPD)."

Per últim es recorda el dret de reserva que obliga als regidors que en l'exercici de les seves funcions, accedeixen a informació de caràcter personal d'acord amb allò previst a l'article 164.6 TRLMRLC.

D'acord amb l'exposat, aquesta Comissió estima la reclamació de l'electe pel que respecta al dret d'accés a la informació sobre expedients sobre alts i baixes realitzades en equipaments municipals i criteris aplicats per l'Ajuntament per empadronar persones en aquests equipaments. Cal excloure d'aquest accés aquella informació que pugui contenir referències a dades d'especial protecció d'aquestes persones afectades, com s'ha dit, especialment aquelles que es refereixen a la seva situació de vulnerabilitat.

---

<sup>1</sup> L'article 55.1 del Reglament de Població i Demarcació de les Entitats Local (RPDTEL), aprovat pel Reial decret 1690/1986, de 11 de juliol; article 54.1 de l'RPDTEL; Resolució de 17 de febrer de 2020, de l'Institut Nacional d'Estadística i de la Direcció General de Cooperació Autònoma i Local, concretament pel que respecta a informació de la inscripció padronal que pugui resultar excessiva.



### **3. *Obligatorietat dels titulars de documents públics a disposar d'un sistema de gestió documental (SGD) i atribucions de la funció pública de secretaria***

La Llei 10/2001, de 13 de juliol, d'arxius i gestió de documents estableix l'obligatorietat dels titulars de documents públics a disposar d'un sistema de gestió documental que garanteixi el tractament correcte dels documents en tot el seu cicle de vida i que permeti complir amb les obligacions de transparència; i que l'organització, avaluació i conservació i l'accés a aquests són responsabilitat directa dels seus titulars (article 7 i 8).

La Disposició Addicional Onzena de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya estableix que els documents electrònics s'han de gestionar i conservar en expedients electrònics d'acord amb les prescripcions de la normativa en matèria d'arxius i documents.

Així mateix, l'LTAIPBG reconeix els sistemes de gestió de documents públics com a facilitadors de dades i documents autèntics (art. 5.2), la necessitat d'estructurar la informació seguint criteris temàtics i cronològics, seguint el quadre de classificació documental corporatiu i incorporant-hi índexs o guies de consulta (art. 6.1.d) i l'obligació d'establir un sistema de gestió de documents, informació i dades integrat que permeti la interoperabilitat entre les administracions, la localització de qualsevol document o informació i la vinculació automàtica de cada document o conjunt de dades al seu règim d'accés i publicitat (art. 19.3).

l'article 3 del Reial decret 128/2018, de 16 de març, pel qual es regula el règim jurídic dels funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter nacional, que regula la funció pública de secretaria estableix en punt 2 la funció de fe pública, i entre aquestes la direcció superior dels arxius i registres de l'entitat local (l). Així doncs, i en conseqüència d'aquest mandat legal i el d'assessorament legal preceptiu (article 2.1.a), ha de ser coneixedora de l'existència d'un SGD, impulsora si no en disposa i vetllar per la documentació amb una sistemàtica de treball mínima sobre la documentació de la qual n'és el custodi i responsable primer de la manca de localització.

Els documents produïts o rebuts per la Generalitat, els ens locals i les entitats autònomes, les empreses públiques i les altres entitats que en depenen integren el patrimoni documental de Catalunya i en conseqüència estan subjectes al Decret 13/2008, de 22 de gener, sobre accés, avaluació i tria de documents.

Així doncs, atenent a aquests preceptes legals, la informació sol·licitada i reclamada, en el cas que existeixi, ha de formar part d'un expedient administratiu o de diferents expedients administratius, que han d'estar perfectament classificats de manera que permeti la seva recuperació i facilitar-ne, si escau, l'accés. Com a referència i seguint el model de Quadre de classificació per a l'Administració Local del Departament de Cultura de la Generalitat de Catalunya, aquesta documentació hauria d'estar classificada dins el nivell Registres de població (codi 0195), sèrie padrons municipals d'habitants (2664).



#### **4. 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). 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.

#### **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 23 de setembre de 2025, resol per unanimitat:

1. Estimar la Reclamació 759/2025 i declarar el dret de la persona reclamant a la informació sol·licitada, llevat aquella informació relativa a persones en situació de vulnerabilitat que sigui mereixedora d'especial protecció, d'acord amb les consideracions fetes al fonament jurídic 2.
2. Requerir a l'Ajuntament que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de quatre dies.
3. Requerir a l'Ajuntament a informar la GAIP, dins del termini de quatre dies, de l'òrgan o la persona responsable del compliment d'aquesta Resolució, així com de les actuacions dutes a terme per complir-la.



COMISSIÓ DE GARANTIA  
DEL DRET D'ACCÉS  
A LA INFORMACIÓ PÚBLICA

4. Convidar a la persona reclamant que informi la GAIP de qualsevol incidència que es produeixi amb motiu del compliment d'aquesta Resolució.
5. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 759/2025 i donar publicitat d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Iolanda Pineda Balló  
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.