

Reclamació: 25/2016

Informe jurídic emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb la reclamació per la denegació de l'accés al contracte "Cessió de renda vitalícia" entre una Diputació i unes persones determinades

La Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP) demana a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) que emeti un informe sobre la reclamació 25/2016 presentada en relació amb la denegació de l'accés al contracte "Cessió de renda vitalícia" entre una Diputació i unes persones determinades.

En concret es sol·licita poder consultar i fer fotocòpies del contracte, com també de l'expedient i en concret de la valoració dels immobles, de l'inventari i de la valoració del fons artístic objecte de la cessió.

Analitzada la sol·licitud, que s'acompanya d'una còpia de l'expedient administratiu tramitat davant la GAIP, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto l'informe següent:

Antecedents

1. En data 21 de març de 2016 el portaveu d'un Grup polític de la Diputació va demanar a aqueixa Diputació poder consultar i fer fotocòpies en relació amb determinats documents del contracte de "cessió de renda vitalícia" entre una Diputació i dues persones determinades. En concret la informació que es demanava era la següent:

- Còpia del contracte
- Còpia de la valoració dels immobles afectats per l'expedient
- Inventari i valoració del fons artístic objecte de cessió

2. En data 23 de març de 2016 el President acctal. de la Diputació va dictar una resolució per la qual es posava a disposició del sol·licitant o altra persona designada a l'efecte, la documentació sol·licitada. En la mateixa resolució, es condicionava el lliurament de còpies a la formulació de peticions concretes i individualitzades. Segons manifesta la Diputació la informació es va poder consultar el dia 31 de març de 2016 a les oficines de la Secretaria General.

3. En data 15 d'abril de 2016, el diputat va interposar reclamació davant la GAIP, per considerar que s'havia restringit de manera injustificada el seu dret a obtenir còpia de la informació sol·licitada.

4. En data 17 de maig la Diputació ha presentat un escrit davant la GAIP on, entre altres consideracions de caire competencial que no són objecte d'aquest informe, manifesta que no ha

denegat l'obtenció de còpies sinó que simplement ha condicionat l'expedició de còpies a la identificació de documents concrets.

5. En data 27 de maig de 2015 la GAIP sol·licita a aquesta Autoritat que emeti informe en relació amb la reclamació presentada.

Fonaments Jurídics

I

De conformitat amb l'article 1 de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, l'APDCAT és l'organisme independent que té per objecte garantir, en l'àmbit de les competències de la Generalitat, els drets a la protecció de dades personals i d'accés a la informació que hi està vinculada.

L'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que regula la reclamació contra les resolucions en matèria d'accés a la informació pública, estableix que si la denegació s'ha fonamentat en la protecció de dades personals, la Comissió n'ha de emanar informe a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, el qual ha de ser emès en el termini de quinze dies.

Per això, aquest informe s'emet exclusivament pel que fa a la valoració de la incidència que l'accés sol·licitat pot tenir respecte de la informació personal de les persones afectades, entesa com qualsevol informació numèrica, alfabètica, gràfica, fotogràfica, acústica o de qualsevol altre tipus relativa a persones físiques identificades o identificables sense esforços desproporcionats (arts. 5.1.f) i 5.1.o) del Reglament de desplegament de l'LOPD, (RLOPD), aprovat pel R. decret 1720/2007, de 21 de desembre). Per tant, queda fora de l'objecte d'aquest informe qualsevol altre límit o aspecte que no afecti les dades de caràcter personal que constin en la informació sol·licitada.

El termini transcorregut per a l'emissió d'aquest informe pot comportar una ampliació del termini per resoldre la reclamació, si així ho acorda la GAIP i es notifica a totes les parts abans que conclogui el termini per resoldre.

En conseqüència, el present informe s'emet en base a les esmentades previsions de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades i la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern .

II

Abans d'entrar a analitzar el fons de la reclamació convé determinar el règim jurídic aplicable a la sol·licitud.

La disposició addicional primera, apartat segon, de la Llei 19/2014 estableix que *“l'accés a la informació pública en les matèries que tenen establert un règim d'accés especial és regulat per llur normativa específica i, amb caràcter supletori, per aquesta llei.”*

En el cas que ens ocupa, la persona reclamant és una persona que té la condició de diputat provincial. Per tant, es considera que són d'aplicació les disposicions que estableix la legislació de règim local, fonamentalment, la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBRL) i el Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMRLC), pel que fa a l'accés dels regidors o els diputats provincials a la informació municipal.

Això sens perjudici que a la persona reclamant se li hagi de reconèixer com a mínim les mateixes garanties pel que fa a l'accés a la informació –incloent la possibilitat d'interposar reclamació davant la GAIP- que a la resta de ciutadans que no tinguin aquesta condició de càrrec electe, atesa l'aplicació supletòria de la Llei 19/2014 (D.A.1a. apartat 2).

En aquest sentit, es pot avançar que, pel que fa a la incidència del dret a la protecció de dades en el fons de la reclamació, atesos els termes en què els articles 23 i 24 de la Llei 19/2014 regulen el límit derivat del dret a la protecció de dades de caràcter personal, en el cas concret que s'analitza les conclusions d'aquest informe no diferirien substancialment si s'apliqués la normativa de transparència.

L'article 23 de la Llei 19/2014 estableix el següent:

“Les sol·licituds d'accés a la informació pública han d'ésser denegades si la informació que es vol obtenir conté dades personals especialment protegides, com ara les relatives a la ideologia, l'afiliació sindical, la religió, les creences, l'origen racial, la salut i la vida sexual, i també les relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives que no comportin l'amonestació pública a l'infractor, llevat que l'afectat hi consenti expressament per mitjà d'un escrit que ha d'acompanyar la sol·licitud.”

I l'article 24 d'aquesta mateixa llei estableix:

“1. S'ha de donar accés a la informació pública si es tracta d'informació directament relacionada amb l'organització, el funcionament o l'activitat pública de l'Administració que contingui dades personals merament identificatives llevat que, excepcionalment, en el cas concret hagi de prevaler la protecció de dades personals o altres drets constitucionalment protegits.

2. Si es tracta d'altra informació que conté dades personals no incloses a l'article 23, es pot donar accés a la informació, amb la prèvia ponderació raonada de l'interès públic en la divulgació i els drets de les persones afectades. Per a dur a terme aquesta ponderació s'ha de tenir en compte, entre altres, les circumstàncies següents:

a) El temps transcorregut.

b) La finalitat de l'accés, especialment si té una finalitat històrica, estadística o científica, i les garanties que s'ofereixin.

- c) *El fet que es tracti de dades relatives a menors d'edat.*
 - d) *El fet que pugui afectar la seguretat de les persones.*
- (...)"

III

L'article 77 de la LRBRL estableix que *"todos los miembros de las Corporaciones locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente o de la Comisión de Gobierno cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función. La solicitud de ejercicio del derecho recogido en el párrafo anterior habrá de ser resuelta motivadamente en los cinco días naturales siguientes a aquél en que se hubiese presentado."*

En el mateix sentit es pronuncia el TRLMRLC en disposar, en el seu article 164.1, que *"tots els membres de les corporacions locals tenen dret a obtenir (...) tots els antecedents, les dades o les informacions que són en poder dels serveis de la corporació i són necessaris per al desenvolupament de la seva funció."*

Per tant, la legislació de règim local reconeix un dret d'accés als càrrecs electes a informació de què disposi llur corporació local i que pugui resultar necessària per a l'exercici de les funcions que els corresponen. El reconeixement d'aquest dret s'atribueix a tots els membres de la corporació, per tant, independentment del fet que es trobin en l'equip de govern o bé en l'oposició.

Ara bé, això no vol dir que aquest dret sigui un dret absolut. Si entra en conflicte amb altres drets caldrà fer una ponderació dels diferents drets en joc, per tal de decidir quin ha de prevaldre i en quina mesura.

Així ho ha vingut a reconèixer la mateixa legislació de règim local. L'esmentat article 164 del TRLMRLC, en regular les condicions de l'exercici del dret d'accés a informació municipal pels membres de les corporacions, estableix, com a possible fonament per denegar motivadament la sol·licitud d'informació, que *"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"* (apartat 3, lletra a)).

Atès que en el present cas l'exercici d'aquest dret d'accés comportaria una limitació del dret fonamental a la protecció de dades de caràcter personal (article 18.4 CE), caldrà veure si es tracta d'una limitació proporcionada, atès que, segons reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, la limitació de drets fonamentals només es pot produir de manera proporcionada (SSTC 11/1981, 57/1994, 66/1995, 11/2006, 206/2007, entre d'altres).

Per això, caldrà examinar les circumstàncies del cas concret, la finalitat pretesa, els termes i la concreció amb què s'ha formulat la sol·licitud, les possibles persones afectades i la naturalesa de la informació personal sol·licitada, especialment, si hi ha informació que sigui innecessària per assolir la dita finalitat o que requereixi una especial protecció.

Així mateix, caldrà tenir en compte si les persones afectades han consentit o no l'accés a la informació o si hi ha algun element que, en funció de la situació personal de cadascuna d'elles, al seu parer, hauria de comportar una limitació de l'accés.

IV

D'entrada, s'ha d'assenyalar que en un cas com el que ens ocupa revesteix especial importància el fet que la persona que sol·licita l'accés ostenta la condició de diputat provincial.

El dret dels diputats provincials a obtenir tots els antecedents, les dades o les informacions que són en poder dels serveis de la corporació local i necessàries per a l'exercici de les seves funcions, de conformitat amb jurisprudència reiterada sobre aquesta qüestió (SSTS 27 de setembre de 2002, 15 de juny de 2009, entre d'altres), forma part del dret fonamental a la participació política consagrat a l'article 23.1 de la Constitució Espanyola, segons el qual *“els ciutadans tenen dret a participar en els assumptes públics, directament o per mitjà de representants, lliurement escollits en eleccions periòdiques per sufragi universal”*.

Per tant, cal tenir en compte que la petició d'accés dels diputats provincials a la informació sol·licitada té el seu fonament en l'esmentat dret fonamental de l'article 23.1 CE, el qual *“para los asuntos públicos municipales se desarrolla, en uno de sus aspectos, en el artículo 77 de la LRBRL (...)”* (STS 15 de setembre de 1987).

Així mateix, s'ha d'assenyalar que la legislació de règim local no exigeix als càrrecs electes que, per accedir a la informació en poder de la corporació, hagin d'explicitar o fonamentar la finalitat de la seva petició, atès que la raó de la seva sol·licitud s'ha d'entendre implícita en l'exercici de les funcions que els corresponen com a càrrecs electes, en els termes previstos en la dita legislació de règim local.

En aquest sentit s'ha pronunciat el Tribunal Suprem en, entre d'altres, la Sentència de 5 de novembre de 1999 (FJ 2):

“El único motivo de casación, que se funda en el número 4º del artículo 95.1 de la Ley de la Jurisdicción de 1956, alega infracción del artículo 23 de la Constitución y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que se cita. El motivo se divide en dos apartados: en el primero se entiende que la resolución del Alcalde (...) incurre en el vicio de radical falta de motivación; en el segundo se expone que la sentencia de instancia añade un «plus» de requisitos formales a las disposiciones legales que configuran el derecho de acceso a la información, al exigir una explicación por parte de los Concejales solicitantes de la razón de la necesidad de los datos pedidos en orden al desarrollo de sus funciones.

Como expresa la sentencia de esta Sala de 26 de junio de 1998, antes mencionada, el motivo debe ser estimado, porque, aplicando la doctrina ya contenida en la sentencia de 7 de mayo de 1996 –resolutoria de un litigio análogo– la petición de unos documentos concretos y determinados, referentes en el caso que se examina en el presente recurso de casación a unos pagos efectuados por el Ayuntamiento del que los

recurrentes forman parte como Concejales, ha de reputarse «precisa para el desarrollo de su función» (artículos 77 de la Ley 7/1985 y 14.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales) y la negativa, sin otro fundamento que el unilateral criterio del Alcalde de considerar innecesaria la documentación solicitada para el desarrollo de la función de los Concejales solicitantes, vulnera el derecho fundamental invocado, establecido en el artículo 23 de la Constitución, que incluye el derecho a obtener la información necesaria para el ejercicio de las funciones públicas atribuidas a los Concejales, como representantes democráticamente elegidos de los vecinos del Municipio, por cuanto no puede calificarse de uso desmedido o abuso del derecho que les asiste la petición formulada, cuya relación con las funciones fiscalizadoras y de control de la actividad municipal [artículo 22.2 a) de la Ley 7/1985] resulta manifiesta y, por tanto, propia del ejercicio de las funciones que les compete.»

En un cas com l'examinat, l'accés a dades personals incloses en informació de la Diputació provincial per part d'un diputat que no té atribuïdes responsabilitats de govern hauria de trobar la seva justificació, des del punt de vista de la protecció de dades, en l'exercici de les funcions que té atribuïdes com a membre d'òrgans col·legiats de la pròpia corporació local i, de manera especial, en les funcions de control, com ara la formulació de preguntes, interpellacions, mocions o, fins i tot, la moció de censura, que li atribueix la legislació de règim local.

Cal tenir en compte que els càrrecs electes participen d'una actuació pública que es manifesta en una àmplia gamma d'assumptes concrets, entre els quals destaca el dret a la fiscalització de les actuacions de la corporació provincial i al control, anàlisi, estudi i informació dels antecedents necessaris, que tinguin els serveis de la Diputació, per a la seva tasca de control i per a documentar-se als efectes d'adoptar decisions en el futur (entre d'altres, STS de 29 de març de 2006).

No es tracta de recopilar informació per a la seva posterior difusió, per mera curiositat o per a qualsevol altra finalitat espúria, sinó per a un coneixement just o inequívoc pel membre de la corporació local, sol·licitant de la informació, de les dades precises per al desenvolupament de la seva tasca de fiscalització i control de l'activitat municipal.

V

En el cas que ens ocupa, pel que es desprèn tant de la resolució de 23 de març de 2016 del President de la Diputació, com de l'escrit d'al·legacions de 17 de maig de 2016, en realitat la Diputació Provincial ja ha donat accés a la informació sol·licitada. La discussió es centra només, segons la reclamació interposada, en la possibilitat d'obtenir còpia de tota la documentació identificada en la sol·licitud.

D'entrada, s'ha de dir que la normativa de protecció de dades no impedeix l'accés a la informació sol·licitada. Segons es concreta a la sol·licitud la informació sol·licitada formaria part d'un expedient de constitució d'una renda vitalícia per la Diputació provincial en favor de dues persones determinades que s'identifiquen en la mateixa sol·licitud.

En concret la informació demanada és la següent:

- Còpia del contracte
- Còpia de la valoració dels immobles afectats per l'expedient
- Inventari i valoració del fons artístic objecte de cessió

Per la informació de què es disposa, sembla que amb ocasió de la transmissió d'un immoble (i segons la sol·licitud sembla que l'operació inclouria també un fons artístic) la Diputació ha constituït un cens vitalici a favor de les dues persones esmentades.

D'acord amb l'article 565-29 del Codi Civil de Catalunya *“el cens vitalici atorga al censalista el dret a rebre una prestació periòdica anual durant la vida d'una o dues persones que visquin en el moment de la constitució del cens”* i l'article 565-31 estableix que *“el cens es pot constituir a favor de qualsevol persona o persones, encara que no siguin les que transmeten la finca que resta gravada”*.

Per tant ens trobem davant d'una operació patrimonial de la Diputació que ofereix informació sobre la pensió o prestació periòdica que correspon a aquestes persones físiques. Per tant, no hi ha cap dubte sobre que aquesta informació té caràcter personal. També pot arribar a qualificar-se com a personal la informació sobre els elements transmesos (immobles o fons artístic) perquè tot i que actualment hagin passat a ser propietat de la Diputació provincial, ens dóna informació sobre les propietats de què havien gaudit en el passat les persones afectades.

En qualsevol cas però, queda clar també que no ens trobem davant d'informació que afecti el dret a la intimitat, ni que tingui la consideració d'especialment protegida.

Cal tenir en compte que la Llei 19/2014 estableix l'obligació de publicar al Portal de la Transparència informació sobre la gestió patrimonial de l'Administració (art. 11.2). Aquesta informació ha d'incloure:

“a) La informació sobre les dades més rellevants de l'inventari general del patrimoni pel que fa als béns immobles de domini públic i patrimonials i als béns mobles amb un valor especial.

b) La informació econòmica relativa a la gestió del patrimoni.”

I l'article 13.1 de la mateixa Llei específica també que les previsions sobre la informació que s'ha de publicar en matèria de contractació afecta també els contractes patrimonials que formalitzi l'administració.

Per altra banda, no consta que existeixin motius personals basats en una causa justificada que impedeixin facilitar aquesta informació. En aquest sentit, recordar que l'article 31 de la Llei 19/2014 estableix que si la sol·licitud d'informació pública pot afectar drets o interessos de tercers, identificats o fàcilment identificables se'ls ha de donar trasllat de la sol·licitud, per tal que puguin fer les al·legacions que considerin convenientes, en aquells casos en què puguin ser determinants del sentit de la resolució.

Tenint en compte aquestes previsions, no sembla que el dret a la protecció de dades pugui impedir l'accés a informació relativa a les característiques dels béns afectats per la constitució d'una renda vitalícia o l'import de la pensió o prestació periòdica.

Aquestes mateixes consideracions han de portar a admetre la possibilitat d'obtenir una còpia d'aquesta documentació, perquè atesa la publicitat activa establerta en els termes esmentats no tindria sentit limitar la possibilitat que un diputat pugui obtenir-ne una còpia directament.

Cal tenir present en aquest punt que la LRBRL no preveu només el dret a accedir a la documentació sinó també a obtenir-ne còpia. En aquest sentit l'article 164.5 TRLMRLC estableix que *“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.”*

Tot i que, com ja ha apuntat aquesta Autoritat en altres ocasions, des del punt de vista del dret a la protecció de dades, lliurar una còpia de la documentació pot ser una mesura més intrusiva que l'examen de l'expedient sense obtenir-ne còpia, i que, des del punt de vista del dret a la protecció de dades, si el simple examen de l'expedient permet assolir la finalitat perseguida pel sol·licitant, aquesta seria la millor solució possible, no sembla que en un cas com el present (pel nombre de persones afectades, per la naturalesa de la informació, pels deures de publicitat activa sobre aquesta informació etc.) pugui restringir-se la possibilitat d'obtenir còpia dels documents que s'identifiquen en la sol·licitud.

Tot això sens perjudici de la conveniència que en el moment de lliurar la informació personal sol·licitada sigui convenient recordar a la persona reclamant el deure de confidencialitat respecte aquesta informació que li imposa tant la legislació de règim local (article 164.6 TRLMRLC) com l'LOPD (article 10), de manera que no pot ser utilitzada per a una finalitat diferent a la que justifica l'accés.

Conclusió

El dret a la protecció de dades no impedeix l'accés i l'obtenció de còpia per part d'un diputat provincial de la informació relativa a la constitució d'una renda vitalícia en favor de dues persones identificades a la sol·licitud.

Barcelona, 6 de juny de 2016