

**Reclamació: 39/2016**

**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 d'un diputat provincial a determinada informació sobre l'atribució a determinades persones de targetes de crèdit d'una Diputació**

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 39/2016 presentada en relació amb la denegació de l'accés d'un diputat a la informació consistent en el llistat de persones que disposen o han disposat d'una targeta de crèdit a càrrec de la Diputació i òrgans dependents durant el període 2007-2016.

En concret es sol·licita que hi consti com a mínim el nom complet de la persona, el càrrec pel qual disposa de targeta, així com el compte corrent associat i el número de targeta.

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 9 de febrer de 2016, el portaveu d'un Grup polític d'una Diputació va demanar a aqueixa Diputació el llistat de les persones que disposaven o havien disposat d'una targeta de crèdit a càrrec de la Diputació o òrgans dependents durant el període 2007-2016. En aquest escrit es demanava que hi constés com a mínim el nom complet de la persona, el càrrec pel qual disposa de targeta, així com el compte corrent associat i el número de targeta.
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 de la persona reclamant la documentació relativa als expedients sol·licitats, corresponents al mandat actual, a efecte que pogués examinar-la a les oficines de la Secretaria General. En la mateixa resolució, es condicionava el lliurament de còpies a la formulació de peticions concretes i individualitzades. Alhora es requeria que es completés la sol·licitud, indicant en quin procediment, actuació, tema o matèria del present mandat, tenia relació la documentació demanada referida a exercicis passats (del 2007 fins a l'1 de juliol de 2015).
3. Segons manifesta la Diputació, la documentació relativa a l'actual mandat corporatiu es va poder consultar el dia 31 de març de 2016 a les oficines de la Secretaria General.
4. En data 15 d'abril de 2016, el diputat va interposar reclamació davant la GAIP, per considerar que s'havia restringit el seu dret d'accés, posant només a la seva disposició per a consulta el llistat de persones de la diputació amb targetes operatives durant el dia de la consulta, negant-

los-hi el dret a obtenir còpia, i negant-los-hi també la possibilitat de consultar els llistat de persones que disposaven de targeta de crèdit amb anterioritat a la seva pressa de possessió com a diputat provincial (acta d'1 de juliol)

5. En data 17 de maig de 2016, 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 atès que la sol·licitud es refereix a informacions d'anteriors mandats corporatius, s'havia requerit al sol·licitant que complementés la seva petició, *"indicant per a quin procediment, actuació, tema o matèria del present mandat li resultava necessària"*.

6. En data 25 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 conclougui 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.

#### IV

Dit això, cal tenir especialment en compte 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, la Diputació hauria donat accés al llistat de persones vinculades a la Diputació o d'altres ens dependents, que a la data en que es formula la consulta, disposen de targetes de crèdit vinculades a comptes bancaris de la corporació, restringint l'accés a la informació sobre persones que haguessin disposat d'aquestes targetes en exercicis anteriors. S'hauria restringit també la possibilitat d'obtenir còpia de la documentació sol·licitada.

La informació que es demana consisteix en les dades identificatives (nom i cognom) de les persones de la corporació que disposen de targetes de crèdit vinculades al seus comptes bancaris, així com el càrrec que ocupen, o han ocupat durant el període comprès entre els anys 2007-2016. Es demana també poder conèixer el compte corrent associat a la targeta de crèdit i el seu número.

Amb caràcter general, el pagament de despeses mitjançant targetes de crèdit, per part del personal que ocupa càrrecs públics, està relacionat amb els anomenats “pagaments a justificar,” això és, pagaments que es realitzen en efectiu o a través de les targetes de crèdit, i que fa l'Administració per atendre pagaments freqüents o reiteratius i d'escassa quantia destinats habitualment a despeses corrents en béns i serveis, o per atendre necessitats ocasionals que no tinguin continuïtat durant l'exercici i que no puguin ser satisfetes mitjançant el tràmit normal de pagaments, amb aportació de documentació justificativa prèvia a les corresponents autorització, disposició, obligació i proposta de pagament, que regeixen en el procediment ordinari d'execució de despesa. En l'àmbit local aquest procediment excepcional de pagament està previst en l'article 190 del Reial decret legislatiu 2/2004 de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la llei reguladora de les Hisendes Locals (TRLHL).

Escau tenir especialment en compte el fet que els titulars de les targetes, disposen de fons vinculats a comptes públics, per a l'exercici de funcions que tenen encomanades, i el seu ús ha d'anar lligat a la finalitat pública que justifica la despesa. Conseqüentment, aquestes persones hauran d'esser alts càrrecs o funcionaris que ocupen llocs d'especial confiança i responsabilitat, els quals requereixen, per a l'exercici de les seves funcions, poder disposar de fons públics mitjançant un procediment especial d'execució de la despesa com és el dels pagaments a justificar. Dit això, la divulgació o cessió d'aquesta informació ha d'estar necessàriament relacionada amb la seva activitat professional. Tenint en compte que la informació que es demana versa sobre les persones que tenen atribuïda la possibilitat d'utilitzar les targetes i no sobre l'ús que n'han fet, no sembla que aquesta informació hagi de tenir especial rellevància pel que fa al dret a la protecció de les dades personals, ni a la intimitat personal.

En aquest sentit, escau 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.

Partint de les consideracions anteriors, des de la perspectiva de la protecció de dades, el que és rellevant és que l'accés a determinada informació personal, per part d'un càrrec electe, sigui necessari i proporcional per a l'exercici de les funcions legítimes que li són pròpies, de manera que hagi de prevaldre aquest sobre el dret a la protecció de dades de les persones afectades. Per tant, en la mesura que sigui rellevant conèixer informació o dades relatives a les persones i els càrrecs que amb anterioritat disposaven de les corresponents targetes, per a l'exercici de les funcions de diputat electe, l'accés a aquestes dades anteriors estarà igualment justificat.

En aquest context, el fet que els membres de la corporació puguin disposar de la informació relativa a les persones que fan ús de diners públics mitjançant targetes de crèdit, és transcendent a l'hora de poder efectuar la seva tasca de control i fiscalització de les actuacions dutes a terme per la seva pròpia administració que tinguin rellevància directa en la gestió dels fons públics. I en aquest sentit, si poden conèixer quines persones estan autoritzades per efectuar pagaments amb càrrecs a fons públics durant el període en que han estat nomenats com a càrrecs electes, també han de poder conèixer quines eren les persones i quin era el càrrec que ocupaven els titulars d'aquestes targetes en mandats anteriors, entre altres coses per poder fer un anàlisi comparatiu sobre l'ús d'aquest mitjà de pagament ( el de les targetes de crèdit), en l'àmbit de les despeses a justificar per part dels alts càrrecs.

Menció especial cal fer respecte a la sol·licitud dels números de compte corrent i de les targetes de crèdit associades a aquests comptes. D'entrada, facilitar el número de la targeta o compte bancari que utilitza una persona, sigui o no el titular de a targeta, comporta donar informació personal que pot afectar al dret a la protecció de dades. En aquest cas, però, el fet que el compte bancari sigui de titularitat d'un ens públic (persona jurídica), i que el titular, o l'usuari, de la targeta de crèdit vinculada a aquest compte, ho sigui perquè és un càrrec públic el qual la té i en fa ús per a l'exercici de funcions públiques, fa preveure una ingerència mínima en la seva privacitat, tenint en compte que tal com s'ha exposat només es demana conèixer la identitat de les persones que en disposen.

Dit això, caldria valorar la conveniència de facilitar aquestes dades de manera parcial ( indicant només els 4 últims dígit), atès que en principi, per a poder conèixer les persones que com a càrrecs públics de la corporació, estan o han estat autoritzades per fer pagaments a justificar mitjançant l'ús de targetes de crèdit vinculades a comptes públics, i fins i tot per a identificar les targetes i comptes afectats, no sembla necessari haver de disposar dels números sencers d'aquests comptes i de les targetes de crèdit vinculades. En canvi, la seva divulgació podria comportar riscos innecessaris.

Conseqüentment, amb la informació de què es disposa, no hi ha, des de la perspectiva del dret a la protecció de dades personals, cap impediment que limiti l'accés per part d'un diputat provincial, a la informació relativa a la identificació de les persones (nom i cognoms) que són o han estat titulars de targetes de crèdit vinculades a comptes públics, així com la descripció del càrrec que ocupen o han ocupat, entre els anys 2007 i 2016.

Pel que fa la possibilitat d'obtenir còpia de la documentació sol·licitada, la LRBRL a accedir a la documentació sinó també a obtenir-ne còpia, 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 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 d'un diputat al llistat de persones que han estat titulars de targetes de crèdit vinculades a comptes de la Diputació i d'altres organismes dependents, encara que ho fossin en mandats anteriors a l'any de presa de possessió de la persona sol·licitant, com a càrrec electe. Tampoc hi ha impediment en l'obtenció de còpia de la documentació sol·licitada.

Atesa la finalitat de l'accés, les targetes i els comptes es poden identificar indicant només algunes xifres del número corresponent.

Barcelona, 17 de juny de 2016