

Reclamació: 34/2016

Informe jurídic emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb la reclamació contra una Diputació, per la denegació de l'accés d'un diputat a determinada informació sobre moviments de la Bestreta de Caixa Fixa de l'Àrea de Protocol.

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 34/2016 presentada en relació amb la denegació de l'accés d'un diputat a la informació consistent en el lliurament de dels llistat de moviments relacionats amb la Bestreta de Caixa Fixa de l'Àrea de Protocol de la Diputació. S'interessava també obtenir còpia de les factures i altra documentació justificativa que es consideressin oportunes, un cop analitzats el moviments respectius.

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 26 de febrer de 2016, el portaveu d'un Grup polític de la Diputació va demanar a aqueixa Diputació poder consultar el llistat de moviments de la bestreta de caixa fixa de l'Àrea de Protocol, des de la data en què una determinada persona n'és titular fins a l'actualitat. També es demanava la còpia de la documentació, factures i altres documents justificatius que es consideressin oportuns.
2. En data 26 d'abril de 2016, el President acctal. de la Diputació va dictar resolució mitjançant la qual es posava a disposició del reclamant el llistat de moviments produïts en el mandat actual per què el pogués examinar a les oficines de la Secretària General. En la mateixa resolució, es condicionava el lliurament de còpies a la formulació de peticions concretes i individualitzades. Alhora i pel que fa a la documentació relativa a exercicis anteriors, es requeria que es completés la sol·licitud, indicant en quin procediment, actuació, tema o matèria del present mandat li resultava necessària.
3. En data 15 d'abril de 2016, el diputat va interposar reclamació davant la GAIP, per falta de resposta de la Diputació dins del termini legalment establert.
4. 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 el passat 2 de maig, la persona reclamant va poder consultar a les oficines de la Secretaria General, la documentació interessada relativa a l'actual mandat corporatiu.

Quant a la informació relativa a anteriors mandats corporatius, s'indica que 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*".

Quant a la sol·licitud de còpies, s'afegeix que aquestes no van ser denegades, sinó condicionades al fet que el reclamant completés la petició concretant els documents que resultessin precisos.

S'assenyala que, atès el nombre de peticions d'informació formulades pel grup polític d'ençà de l'inici de l'actual mandat corporatiu, la diputació ha optat per sol·licitar que es concretin els documents dels quals es demana còpia, per tal d'efectuar una administració diligent dels seus recursos públics.

5. 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 la 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

La informació sol·licitada estaria relacionada amb documentació relativa a despeses realitzades a través de la bestreta de caixa fixa de l'Àrea de Protocol, vinculada a un compte de la Diputació. Segons la pròpia sol·licitud, es voldria accedir al llistat de moviments d'aquest compte, des del moment en què la persona identificada en la sol·licitud, esdevé titular fins a l'actualitat. Un cop revisats els moviments, es demana poder accedir i obtenir còpia de les factures i documents justificatius que es considerin oportuns.

Donat que es desconeix quina és exactament la informació l'accés a la qual s'està reclamant, es farà un anàlisi de forma genèrica tenint en compte el que preveu la normativa en relació amb el tipus de despeses comptabilitzades com a bestretes de caixa fixa, això és provisions de fons a favor d'habilitats designats pel president de l'entitat, per atendre les despeses corrent de caràcter reiteratiu. Així, d'acord amb l'article 190.3 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), i l'article 73 del RD 500/1990, de 20 d'abril, les bestretes de caixa fixa, hauran d'anar destinades a satisfer despeses corrents de caràcter periòdic o repetitiu, com dietes, despeses de locomoció, material d'oficina no inventariable, conservació i altres de similars característiques. Es tracta per tant, d'un tipus de despesa periòdica imputable al capítol II dels pressupostos (despeses corrents de bens i serveis).

Aquestes provisions es realitzen en base a una resolució dictada pel president que autoritza els pagaments, sense que en cap cas la quantia global de les bestretes de caixa fixa pugui excedir la quantia fixada pel Ple de la corporació a les bases d'execució dels pressupostos (12.020,24 € per l'actual exercici pressupostari, segons la Base 30a del Pressupost de l'entitat per al 2016).

Dit això, i per al cas que la informació a la qual es pretén accedir inclogués informació personal, (despeses de locomoció, restaurants, allotjament o altres de caràcter protocol·lari i de representació), vinculada de manera directa o indirecta a la persona identificada en l'expedient o altra persona, caldrà tenir en compte la protecció de dades personals.

En aquest context, i tal com ja s'ha assenyalat en informes anteriors, la divulgació d'informació sobre aquest tipus de despeses, pot tenir repercussions no només, en general, pel que fa al dret a la protecció de dades de les persones afectades, sinó que fins i tot podria afectar a la seva esfera íntima i personal. Així, el fet de disposar d'informació sobre determinades despeses que

una persona ha realitzat, sigui per la compra de bitllets d'avió, tren, estadies en hotels o àpats en restaurants, permet conèixer no només el cost de la despesa, sinó també el detall d'on s'ha viatjat i en quina data, on i què s'ha menjat, i on s'ha allotjat. Aquesta informació aïlladament considerada ja pot oferir en si mateixa informació, per exemple, sobre determinats aspectes que formen part de la intimitat o sobre el seguiment d'una determinada dieta vinculada a un problema de salut o fins i tot a conviccions religioses. Però a més, informació que aïlladament considerada pot tenir una transcendència relativa, pot acabar descrivint un patró de conducta, cas que permeti conèixer un hàbit, per exemple cas que la persona en qüestió sigui habitual d'un determinat establiment, d'un determinat mitjà de transport etc., que podria afectar de forma altament intrusiva el seu dret a la protecció de dades personals, afectar a dades especialment protegides o fins i tot la seva intimitat personal i familiar, podent arribar, en algun cas, fins i tot a afectar la seva seguretat personal. Aquests supòsits caldrà valorar-los de manera individualitzada, i no es pot descartar que segons el tipus d'informació i els efectes que la seva divulgació poguessin tenir sobre la persona afectada, es considerés convenient limitar, per aquell cas concret, el seu accés.

En aquest cas, les dades que es demanen consisteixen en el llistat de moviments efectuats a través de la bestreta de caixa fixa de l'Àrea de Protocol. La Diputació, segons escrit d'al·legacions hauria posat a disposició del reclamant la documentació relativa a l'actual mandat corporatiu, documentació que va ser consultada en data 2 de maig de 2016. S'hauria restringit, doncs, l'accés als moviments efectuats en exercicis anteriors, condicionant aquest accés a una major concreció per part del diputat sobre el procediment o tema actual en què aquest es fonamenta.

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 despeses realitzades amb anterioritat, per a l'exercici de les funcions de diputat electe, l'accés a aquestes dades anteriors estarà igualment justificat.

Al respecte, escau recordar que 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).

Així, el fet que els membres de la corporació puguin disposar de la informació relativa a les factures i documents justificatius de la despesa realitzada, és crucial per al desenvolupament del control i fiscalització de les actuacions de la pròpia administració amb rellevància directa en la gestió dels fons públics. Al respecte, escau recordar que d'acord amb el que preveu l'article 212 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), el compte general de l'entitat s'ha de sotmetre a aprovació del Ple de la corporació, i abans d'això, els diputats han de poder revisar les factures intervingudes en aquell exercici i si convé per poder fer una comparació sobre l'evolució de despesa en determinats conceptes, també han de poder disposar de les factures generades per aquests mateixos conceptes en anys anteriors.

V

Un cop analitzat el marc en què es formula la sol·licitud d'accés, això és, dret d'informació dels càrrecs electes, i la documentació que es sol·licita, (l'listat de moviments de totes les despeses satisfetes mitjançant la bestreta de caixa fixa de l'àrea de protocol de la diputació, així com documentació justificativa d'aquells moviments que resultin escaients), correspon determinar si l'accés seria proporcional per a la finalitat legítima que la justifica i respectuosa en definitiva amb els principis de l'LOPD.

En aquest cas, escau tenir especialment en compte el fet que la persona o persones que resultin afectades, exerceixen càrrecs públics, disposen i fan ús de diners públics per a l'exercici de les funcions que tenen encomanades, la qual cosa implica que les disposicions que aquestes puguin fer sobre aquests fons, han d'anar vinculades a la finalitat pública que persegueixen. Això fa que, en principi, sembla que no és previsible que la informació que hi consti hagi d'afectar especialment a la seva vida privada. No obstant això, no es pot descartar que en algun cas concret, la informació que continguin els moviments o les factures justificatives de la despesa realitzada, pugui afectar a la privacitat, contenir dades especialment protegides, afectar a la seva intimitat personal i familiar, o fins i tot comprometre la seva seguretat personal. De concórrer algun d'aquests supòsits, no es pot descartar que segons el tipus d'informació i els efectes que la seva divulgació poguessin tenir sobre la persona afectada, es considerés convenient limitar, per aquell cas concret, el seu accés.

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.

Dit això, amb la informació de què es disposa i fent una ponderació amb caràcter general, cal concloure que el fet que les persona/es afectada/es siguin càrrecs públics, els quals disposen de fons públics per a l'exercici de les funcions que tenen encomanades, juntament amb el fet que qui sol·licita l'accés és un diputat provincial, fa que hagi de prevaldre en aquest cas, el dret

d'accés a obtenir la informació sol·licitada, inclosa aquella que tot i haver estat generada en exercicis anteriors, es consideri necessària per a l'exercici de les funcions legítimament atribuïdes als càrrecs electes.

Tenint en compte aquestes previsions, no sembla que, amb caràcter general, el dret a la protecció de dades pugui impedir l'accés a informació relativa a moviments vinculats al compte de la bestreta de caixa fixa, o a determinades factures i documents justificatius de les despeses realitzades. Tampoc ha de quedar limitada la possibilitat de lliurar còpia d'aquesta documentació, atès que d'acord amb 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

Per la informació de què es disposa en emetre aquest informe, el dret a la protecció de dades no impedeix l'accés i l'obtenció de còpia per part d'un diputat provincial, als moviments realitzats amb la bestreta de caixa fixa de l'àrea de Protocol, així com d'aquelles factures i documents justificatius que a la vista d'un examen previ per part del diputat, puguin resultar necessaris per l'exercici de les seves funcions legítimes.

Barcelona, 17 de juny de 2016