

Reclamació: 203/2016

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 Grup Municipal a extractes bancaris de comptes municipals

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 203/2016 presentada en relació amb la denegació de l'accés a extractes bancaris de comptes municipals dels anys 2007 a 2015.

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. Durant els anys 2015 i 2016 un grup municipal ha presentat reiterades sol·licituds davant l'Ajuntament en relació amb els extractes bancaris dels comptes municipals dels anys 2007 a 2015.
2. En data 20 de gener de 2016 la secretària de l'Ajuntament va adreçar una carta al regidor que havia formulat les sol·licituds d'accés indicant-li, que en el termini de 15 dies havia d'aportar una instància *"on es concreti amb quina finalitat sol·licita aquesta informació, l'àmbit d'actuació municipal que és del seu interès, els possibles subjectes afectats i/o un període de temps concret."*
3. Consten a l'expedient instàncies del regidor, presentades en data 25 de gener de 2016 i de 27 de gener del mateix any, on es concreta que la finalitat de la sol·licitud de la informació és estudiar i verificar que els estats comptables de l'Ajuntament coincideixen amb la informació facilitada, atès que s'han detectat disparitats entre allò comunicat a l'Agència Tributària i allò comunicat al partit al qual representa.
4. En data 26 d'agost de 2016, la persona sol·licitant presenta reclamació davant la GAIP (esmenada en data 16 de setembre de 2016) per haver estat denegat el seu dret d'accés.

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 regidor. Per tant, 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, els consellers comarcals 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).

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.

El dret dels regidors 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 regidors 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 l'Ajuntament per part d'un regidor 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 l'Ajuntament, 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.

Ara bé, un cop dit això, cal afegir que 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)), però òbviament també caldrà tenir en compte altres drets fonamentals que puguin veure's afectats per la sol·licitud d'informació.

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 personal que sigui innecessària per assolir la dita finalitat o que requereixi una especial protecció.

IV

Entrant a analitzar la naturalesa de les dades que es demanen, la informació sol·licitada consistiria en els extractes dels comptes bancaris municipals. Segons manifesta el sol·licitant, la finalitat de la sol·licitud de la informació és estudiar i verificar que els estats comptables de l'Ajuntament coincideixen amb la informació facilitada, atès que s'han detectat disparitats entre allò comunicat a l'Agència Tributària i allò comunicat al partit al qual representa.

D'acord amb això, en principi la informació personal que consti en els extractes bancaris seria la que pugui aparèixer per identificar l'ordenant d'algun ingrés que hagi percebut l'Ajuntament o el destinatari d'algun pagament fet per l'Ajuntament (nom i cognoms i eventualment també hi pot aparèixer el núm. de compte de la persona que fa el pagament o el cobrament), o alguna altra informació relativa a persones físiques que pugui aparèixer en la descripció del concepte de l'operació bancària de què es tracti.

En el cas que l'Ajuntament disposi de targetes de crèdit, els extractes bancaris dels moviments d'aquestes targetes també poden aportar informació sobre determinades despeses (desplaçaments, restaurants, hotels etc.) que, en el cas que es puguin relacionar sense esforços desproporcionats amb la persona a la qual s'ha atribuït el seu ús, poden oferir informació personal sobre aquestes persones, que en alguns casos fins i tot podria afectar la seva esfera íntima i personal. Així, a títol d'exemple, el fet de disposar d'informació sobre les despeses que una persona realitza en restaurants, permet conèixer no només el cost de l'àpat, sinó també el lloc on menja i fins i tot què menja (segons detall de la factura). 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, pot acabar descrivint un patró de conducta, cas que permeti conèixer una 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 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 puguin tenir sobre la persona afectada, sigui convenient limitar-ne, per aquell cas concret, l'accés.

En aquest context, que es pugui conèixer la identitat de les persones que han fet un pagament a l'Ajuntament o a les quals l'Ajuntament ha fet una transferència en principi pot considerar-se com un element essencial per al desenvolupament del control i fiscalització que han de dur a terme els regidors. 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 regidors 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.

En aquest sentit, i 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 això, des del punt de vista del dret a la protecció de dades, pot ser també rellevant conèixer assentaments corresponents a anys anteriors, atès que aquesta funció de fiscalització pot requerir haver de posar en relació les despeses o els ingressos amb els realitzats en exercicis anteriors. Això sens perjudici que altres interessos implicats diferents a la protecció de dades puguin justificar o no la limitació temporal o el volum de la informació que s'hagi de lliurar.

Aquestes consideracions poden aplicar-se no només a les persones ordenants o beneficiàries dels pagaments als quals ens hem referit, sinó també respecte a la informació personal que pugui aparèixer a l'apartat "concepte" de l'anotació bancària, llevat que apareguin en aquest apartat dades que puguin qualificar-se com especialment protegides (art. 7 LOPD). En aquest cas si hi consten dades que puguin qualificar-se com especialment protegides, caldria pronunciar-se sobre la proporcionalitat a la vista de les dades concretes que hi constin i de la necessitat de tenir-hi accés per a dur a terme les funcions de control i fiscalització.

Ara bé en el cas que en les anotacions dels extractes bancaris hi apareguin els números de compte de les persones que han fet un pagament o han rebut una transferència de l'Ajuntament, no sembla que aquesta dada hagi de ser accessible al regidor que sol·licita la informació, atès que en principi no seria informació rellevant per la funció de control que pretén dur a terme. En cas que hi consti, caldria eliminar aquesta informació abans de donar accés a la resta de la informació.

Pel que fa al supòsit concret de les anotacions bancàries que tinguin a veure amb despeses realitzades en ús de targetes de crèdit assignades per la corporació, en aquest cas la informació que s'ofereix ja no seria de terceres persones alienes a l'Ajuntament que s'hi relacionen, sinó càrrecs electes de l'Ajuntament o personal al servei de l'Ajuntament. En aquest cas cal tenir especialment en compte el fet que els titulars de les targetes, exerceixen càrrecs públics, i que precisament disposin d'aquestes targetes a càrrec de comptes públics per a l'exercici de les funcions que tenen encomanades, implica que les disposicions que aquests titulars puguin fer sobre aquests fons, han d'anar vinculades a la finalitat pública que persegueixen. Això fa que, en principi, no sembla previsible que la informació que hi consti hagi d'afectar especialment a la seva vida privada. No obstant això, tal com hem exposat, 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 (art. 7 LOPD), 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, sigui 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 persones afectades 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 regidor, fa que hagi de prevaldre en aquest cas el dret d'accés.

Tenint en compte aquestes previsions, no sembla que, amb caràcter general, el dret a la protecció de dades pugui impedir l'accés als extractes bancaris dels comptes de l'Ajuntament. Tampoc ha de quedar limitada la possibilitat de lliurar còpia d'aquestes factures si l'obtenció de la còpia és necessària per poder dur a terme aquestes funcions. 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 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 si escau l'obtenció de còpia, sobre la informació continguda als extractes bancaris dels comptes de l'Ajuntament, sens perjudici de la necessitat d'eliminar la informació sobre els números de comptes de terceres persones que s'hagin relacionat amb l'Ajuntament que hi puguin constar, i de la necessitat de fer una ponderació addicional en el cas que hi pugui constar alguna informació que pugui considerar-se com especialment protegida, que afecti la intimitat personal o familiar o que afecti la seguretat de les persones.

Barcelona, 17 de novembre de 2016