

Reclamació: 334/2016

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 regidor municipal a informació sobre retribucions del President de d'una diputació provincial

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 334/2016 presentada en relació amb la denegació de l'accés a la informació consistent en el detall (dates i raó) de les dietes i indemnitzacions per quilometratge percebudes per la persona que en el període comprès entre el 7 d'agost de 2007 i l'11 de juliol de 2011 va ocupar el càrrec de president d'una diputació provincial. Se sol·licita alhora l'accés als extractes de la targeta de crèdit o dèbit de presidència del període de temps abans indicat, en cas que hi hagués alguna targeta assignada a presidència.

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 22 de setembre de 2016, un regidor d'un ajuntament va demanar a una diputació provincial còpia (en format electrònic) del detall (dates i raó) de les dietes i indemnitzacions per quilometratge percebudes per la persona que en el període comprès entre el 7 d'agost de 2007 i l'11 de juliol de 2011 va ocupar el càrrec de president de la dita diputació, actualment diputat en aquest ens.

Així mateix, va demanar els extractes de la targeta de crèdit o de dèbit de presidència efectuats durant aquest mateix període de temps, en cas que s'hagués assignat tal targeta a presidència.

2. En data 23 d'octubre de 2016, el regidor va interposar reclamació davant la GAIP, per considerar que havien transcorregut almenys 30 dies des que la seva sol·licitud d'informació va ser estimada (per silenci administratiu positiu un cop transcorregut un mes des que la va presentar) sense que la diputació li hagi lliurat la informació sol·licitada.

3. En data 27 d'octubre de 2016, el president de la diputació va inadmetre a tràmit la sol·licitud d'accés presentada pel regidor per concurrència de la causa d'inadmissió de l'article 18.1.e) de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, relativa al fet que les sol·licituds d'accés a la informació pública que siguin manifestament reiteratives o tinguin un caràcter abusiu no justificat amb la finalitat de transparència prevista en la dita llei.

4. En data 7 de novembre de 2016, la diputació presenta a la GAIP, a requeriment d'aquesta, l'expedient administratiu relatiu a la sol·licitud d'accés sobre la qual s'ha formulat l'esmentada reclamació.

En aquest expedient consta l'informe del departament de serveis jurídics de la diputació en què es posa de manifest que el termini màxim per resoldre la sol·licitud d'informació del sol·licitant finalitzava el 27 d'octubre de 2016, data en què efectivament es va resoldre i notificar. En conseqüència, la diputació al·lega la inadmissibilitat de la reclamació presentada davant la GAIP per entendre-la prematura.

5. En data 18 de gener de 2017, la GAIP, un cop no acceptada la extemporaneïtat de la reclamació que objecta la diputació, 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 d'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 Reial 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 regidor en un ajuntament i de conseller en un consell comarcal. Ara bé, la informació sol·licitada no es troba en poder d'aquests ens locals, sinó en una altra administració pública, una diputació, en què la dita persona no ostenta la condició de diputat provincial.

Per tant, es considera que en el present cas no 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.

En conseqüència, a l'accés sol·licitat per la persona reclamant li seran d'aplicació les disposicions de la Llei 19/2014, que regula el dret d'accés de les persones a la informació i documentació pública.

III

L'article 18 de la Llei 19/2014 estableix que *"les persones tenen el dret d'accedir a la informació pública, a què fa referència l'article 2.b, a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda"* (apartat 1).

L'esmentat article 2.b) defineix *"informació pública"* com *"la informació elaborada per l'Administració i la que aquesta té en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix aquesta llei"*.

En termes similars es pronuncia la Llei 19/2013, en els seus articles 12 (dret d'accés a la informació pública) i 13 (definició d'informació pública).

No obstant això, d'acord amb l'article 20 i següents de la Llei 19/2014, el dret d'accés a la informació pública pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes a les lleis. En concret, i pel que fa a la informació que conté dades de caràcter personal, cal valorar, si el dret a la protecció de dades de la persona afectada justifica o no la limitació del dret d'accés a la informació pública regulat a la Llei 19/2014 que invoca la persona sol·licitant.

IV

La present reclamació es fonamenta, per una banda, en l'accés a determinades retribucions de la persona que, en el període comprès entre els anys 2007 i 2011, va ocupar el càrrec de

president de la Diputació. En concret, se sol·licita l'accés a les dietes i les indemnitzacions per raó de quilometratge percebudes per aquesta persona durant el període de temps indicat.

En no tractar-se de dades especialment protegides, cal tenir en compte allò que disposa l'article 24.2 de la Llei 19/2014:

2. Si es tracta d'altra informació que conté dades personals no incloses a l'article 23 (dades especialment protegides), 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.

(...)."

En el present cas, cal tenir especialment present que la Llei 19/2014 imposa directament determinats deures de publicitat activa en relació amb la publicació de les retribucions de determinats llocs. En aquest sentit, l'article 11.1 de la Llei 19/2014 estableix que s'han de fer públiques:

" b) Les retribucions, indemnitzacions i dietes, les activitats i els béns dels membres del Govern, dels alts càrrecs de l'Administració pública i del personal directiu dels ens públics, les societats, les fundacions i els consorcis, i les indemnitzacions que han de percebre en deixar d'exercir el càrrec.

(...)"

Sobre això, l'article 4.2.b) de la Llei 19/2014 disposa que, als efectes del que estableix aquesta llei, tenen consideració d'alts càrrecs al servei de l'Administració local, els representants locals i els titulars dels òrgans superiors i directius, d'acord amb el que estableix la legislació de règim local.

Per tant, la Diputació està obligada a publicar aquesta informació retributiva dels seus alts càrrecs, entre ells el president, en la seva pàgina web o seu electrònica (article 5.1 Llei 19/2014), de manera que aquests resultin identificables (article 11.1.b) Llei 19/2014).

La present petició d'accés d'informació es refereix però, no a l'actual president de la Diputació, sinó al corresponent al període de temps comprès entre els anys 2007 i 2011.

Tenint en compte que la mateixa Llei 19/2014 imposa l'obligació de fer pública la informació sobre les dietes i indemnitzacions percebudes pel president de la Diputació, no sembla que l'accés de la persona reclamant a aquesta mateixa informació (dietes i indemnitzacions per quilometratge), però referida a la persona que va ocupar aquest càrrec de president en el període de temps comprès entre 2007 i 2011, hagi de comportar un inconvenient des del punt de vista de la protecció de dades. El fet de conèixer quines eren les dietes i indemnitzacions percebudes pel president durant els anys assenyalats i poder-les comparar amb l'exercici actual

pot ser rellevant, en el context de reducció de despesa pública i restriccions pressupostàries en el que ens trobem.

Per tant, en aquest cas ha de prevaldre el dret d'accés a obtenir la informació retributiva sol·licitada per la persona reclamant.

V

Per altra banda, la present reclamació també té per objecte conèixer si la persona que durant el període de temps comprès entre 2007 i 2011 va ocupar el càrrec de president de la Diputació va disposar d'una targeta de crèdit o de dèbit i, en cas afirmatiu, en l'accés a les despeses efectuades a través de la dita targeta, en concret, als extractes.

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 Text refós de Llei reguladora de les Hisendes Locals (TRLHL), aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març.

Cal 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 que s'efectuï. Conseqüentment, aquestes persones hauran d'ésser alts càrrecs o funcionaris que ocupen llocs d'especial confiança i responsabilitat, els quals requereixen, per a l'exercici de llurs funcions, poder disposar de fons públics mitjançant un procediment especial d'execució de la despesa com és el dels pagaments a justificar.

Dit això, el coneixement de l'existència o no d'una targeta de crèdit o de dèbit assignada a presidència de la Diputació, durant el període de temps comprès entre els anys 2007 i 2011, als efectes de pagar certes despeses originades en exercici de tal càrrec, no hauria de tenir especial rellevància pel que fa al dret a la protecció de les dades personals. Per la qual cosa s'hauria de facilitar aquesta informació a la persona reclamant (si va existir o no l'assignació d'una targeta de crèdit o de dèbit a presidència).

Ara bé, la petició d'accés se centra també en conèixer el detall de les despeses que s'hagin pogut efectuar amb la dita targeta, en cas que es constati la seva existència. En concret, se sol·licita els extractes des de l'any 2007 al 2011.

D'entrada, convé assenyalar que els ciutadans poden tenir coneixement, via publicitat activa, de determinada informació vinculada als contractes subscrits per la Diputació, inclosos els contractes menors. Així, la Llei 19/2014 preveu l'obligació de publicar a la seu electrònica o al lloc web *"els contractes subscrits, amb la indicació de l'objecte, l'import de la licitació i d'adjudicació, el procediment utilitzat per a contractar i la identitat de l'adjudicatari, la durada, el*

nombre de licitadors (...). Aquesta informació ha d'estar actualitzada i fer referència, com a mínim, als darrers cinc anys" (article 13.1.d)).

Dit això, d'acord amb l'article 18.2 de la Llei 19/2014, l'exercici del dret d'accés no resta subjecte a motivació, però el fet que el sol·licitant expressi quina és la finalitat que persegueix i en definitiva els motius pels quals interessa conèixer la informació, afegeix un element molt important a tenir en compte com a criteri de ponderació entre l'interès públic en la divulgació de la informació i el drets de les persones afectades.

En aquest cas, la persona reclamant manifesta que aquesta informació (extractes de les despeses efectuades amb la targeta) és necessària per a l'exercici de les seves funcions com a regidor municipal i conseller comarcal. Ara bé, com s'ha vist, per la informació de què es disposa la persona reclamant no ostenta la condició de diputat a la Diputació. Tampoc la persona afectada hauria ocupat cap càrrec en els ens locals on la persona reclamant ostenta la condició de regidor municipal i de conseller comarcal. Per tant, no pot entendre's que la informació sol·licitada està vinculada amb el desenvolupament de la tasca pròpia dels regidors municipals o diputats provincials de fiscalització i control de l'activitat de l'administració amb rellevància directa en la gestió dels fons públics, que els reconeix la legislació de règim local.

Així doncs, l'accés reclamat, en cas d'existir la informació sol·licitada, caldria entendre'l emmarcat dins la finalitat de la pròpia llei de transparència. Així, cal tenir en compte que, d'acord amb el seu article 1.2, la finalitat de la llei és *"establir un sistema de relació entre les persones i l'Administració pública i els altres subjectes obligats, fonamentat en el coneixement de l'activitat pública, la incentivació de la participació ciutadana, la millora de la qualitat de la informació pública i de la gestió administrativa i la garantia del retiment de comptes i de la responsabilitat en la gestió pública."*

En aquest supòsit, la finalitat de l'accés tindria com a objectiu el control de la despesa pública, en general, i de les despeses relacionades, si escau, amb la targeta assignada a presidència de la Diputació, en particular, durant els anys 2007 a 2011.

Dit això, cal tenir present, com s'ha dit, que les persones a què pot fer referència el tipus d'informació sol·licitada (el detall dels extractes de la targeta) exerceixen càrrecs públics i, precisament, disposen i en fan ús de diners públics per a l'exercici de les funcions que tenen encomanades, la qual cosa implica que les disposicions que aquestes persones puguin fer sobre aquests fons públics han de tenir una relació directa amb el servei públic que estan desenvolupant. Així, en un cas com el plantejat, d'existir tal targeta, les despeses efectuades durant el període de temps indicat han de ser inherents a l'exercici del càrrec de president de la Diputació. Per tant, a priori, sembla que no és previsible que la informació que pugui constar en els extractes d'aquest tipus de targetes hagi d'afectar especialment el dret a la protecció de dades de la persona afectada ni a la seva intimitat personal.

Sobretot, si es té en compte el període de temps a què es refereix la petició d'informació personal (2007 a 2011), és a dir, el temps transcorregut (article 24.2.a) Llei 19/2014).

Ara bé, no es pot descartar que en algun cas concret la informació que continguin els dits extractes (despeses de locomoció, restaurants, allotjament o altres de caràcter protocol·lari i de representació) pugui afectar la privacitat del seu titular, contenir dades especialment protegides (article 7 LOPD), afectar a la seva intimitat personal i familiar, o fins i tot comprometre la seva

seguretat personal. Així, a títol d'exemple, el fet de disposar d'informació sobre determinades despeses que una persona ha realitzat, sigui per la compra de bitllets d'avió, tren, sigui per estades en hotels o bé 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 pot tenir una transcendència relativa, pot acabar descrivint un patró de conducta, cas que permeti conèixer una hàbit, per exemple, quan 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 inclús, a afectar la seva seguretat personal.

En el cas examinat es desconeix si durant el període de temps indicat el president de la Diputació va tenir assignada una targeta de crèdit o dèbit a càrrec del compte de la corporació local i, en conseqüència, quin tipus d'informació podrien aportar els diferents moviments relacionats en els extractes de la dita targeta, en cas d'haver existit.

En qualsevol cas, d'existir tal assignació i de concórrer algun dels supòsits abans exposats, no es pot descartar que, segon el tipus d'informació i els efectes que la seva divulgació poguessin tenir sobre la persona afectada, s'hagi de denegar o limitar-ne l'accés.

L'article 21 de la Llei 19/2014 preveu expressament que el dret d'accés a la informació pública pot ésser denegat o restringit si el coneixement o la divulgació de la informació comporta un perjudici per, entre d'altres aspectes, la intimitat de l'afectat (apartat 1.f)).

L'article 23 de la Llei 19/2014 preveu expressament que *“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 el citat article 24 de la Llei 19/2014 també estableix, com un element a tenir en compte en la ponderació de drets, el fet que l'accés pugui afectar la seguretat de les persones (apartat 2.d)).

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 determinats del sentit de la resolució. Aquest tràmit resulta essencial per tal que les persones afectades hagin disposat de la possibilitat d'exposar si consenten l'accés a la informació o si hi ha algun element que, en funció de la situació personal de la persona afectada, al seu parer hauria de comportar una limitació de l'accés. En el cas que ens ocupa, no hi ha constància que s'hagi donat trasllat a la persona afectada.

Per tot plegat, amb la informació de què es disposa i fent una ponderació amb caràcter general, cal concloure que, tenint en compte que la informació es refereix al període de temps en què la

persona afectada va ocupar un càrrec públic, com és el de president de la Diputació, el qual disposa de fons públics per a l'exercici de les funcions encomanades, i el temps transcorregut, en aquest cas hagi de prevaldre el dret d'accés a obtenir els extractes de la targeta assignada a presidència de la Diputació, corresponents als anys 2007 a 2011, sempre que es constati la seva existència.

Ara bé, en el cas que d'aquests extractes es desprengui altra informació que pugui considerar-se especialment protegida, o bé que pugui afectar a la privacitat de la persona afectada, a la seva intimitat personal i familiar, o fins i tot, comprometre la seva seguretat, als efectes de complir amb l'objectiu de control de la despesa pública pretès pel ciutadà, l'accés a la informació sol·licitada sobre la targeta de presidència hauria de limitar-se a la despesa global desglossada per cadascun dels anys sol·licitats (2007 a 2011) i els conceptes genèrics a què respon (despeses de locomoció, restaurants, allotjament, etc.).

Conclusió

El dret a la protecció de dades no impedeix l'accés del reclamant a les dietes i indemnitzacions per raó de quilometratge percebudes per la persona que, durant els anys 2007 a 2011, va ocupar el càrrec de president d'una diputació provincial. Tampoc impedeix conèixer si aquest càrrec públic va disposar o no d'una targeta de crèdit o de dèbit durant aquest període de temps.

En cas de disposar dels extractes de la dita targeta, el dret a la protecció de dades no impediria l'accés del ciutadà a aquesta informació, llevat que es derivés el coneixement d'altra informació especialment protegida, que afecti la seva intimitat personal o familiar, o que afecti d'una manera especial els seus drets i llibertats, tal com s'ha posat de manifest a l'apartat V d'aquest informe.

Barcelona, 2 de febrer de 2017