

## **Reclamació: 69/2017**

### **Informe jurídic emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb una reclamació presentada per un regidor per la denegació d'accés a diversa informació sobre pagaments fets a l'Alcalde entre els anys 2011 i 2015.**

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 69/2017 presentada per un regidor contra l'Ajuntament de (...), per la denegació de l'accés a determinada informació relacionada amb els pagaments fets a l'Alcalde entre l'any 2011 i 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. En data 21 de setembre de 2016, un regidor de l'Ajuntament de (...) sol·licita a aquest Ajuntament la informació següent:

- Detall de totes les dietes i compensacions per quilometratge o per altres raons (amb inclusió de la data i la causa) rebudes per l'Alcalde entre els anys 2011 i 2015 inclosos.
- Llistat de totes les transaccions i/o transferències dineràries fetes a comptes de titularitat de l'Alcalde durant els exercicis 2011 a 2015 (ambdós inclosos), així com els xecs pagats a l'Alcalde provinents de la caixa-corporació durant aquest mateix període.

2. En data 22 de febrer de 2017, el regidor presenta reclamació davant la GAIP contra l'Ajuntament de (...), per lliurament parcial de la informació sol·licitada. Segons consta en el full de reclamació, la informació sol·licitada consisteix en *"dietes i compensacions d'alcaldia i relació de pagaments fets al compte de l'alcalde"*.

El regidor al·lega que la petició de documentació hauria estat satisfeta parcialment i només pel que fa a la informació posterior a la data de la seva presa de possessió (juliol 2015).

3. En el si del procediment l'Ajuntament tramet a la GAIP un informe sobre la reclamació presentada el qual consta en l'expedient tramés.

4. En data 31 de març de 2017, la GAIP sol·licita a aquesta Autoritat que emeti l'informe previst per l'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, 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 referida a qualsevol informació referent a persones identificades o identificables (article 3.a) de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD), en concret, 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 conclouï 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 (en endavant, LTC).

D'acord amb l'article 17.2 de la Llei 32/2010, aquest informe es publicarà al web de l'Autoritat un cop notificat a les persones interessades, amb l'anonimització prèvia de les dades de caràcter personal.

### 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 l'LTC 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 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 LTC (D.A.1a. apartat 2).

Com ha fet avinent aquesta Autoritat en ocasions anteriors (entre d'altres, els informes IAI 35/2016 o IAI 1/2017, que es poden consultar al web <http://apdcat.gencat.cat>), la legislació de règim local (article 77 LRBRL i article 164.1 TRLMRLC), reconeix un dret d'accés a tots els càrrecs electes, independentment que es trobin en l'equip de govern o bé en l'oposició, a la informació de què disposi llur corporació local i que pugui resultar necessària per a l'exercici de les funcions que els corresponen.

Atesa la jurisprudència (STS de 5 de novembre de 1999 (FJ 2), entre d'altres), cal tenir en compte que la legislació de règim local no exigeix als càrrecs electes que 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.

L'accés a dades personals incloses en informació dels ens públics per part d'un regidor que no té atribuïdes responsabilitats de govern –com en el cas examinat-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 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).

Ara bé, això no vol dir que aquest dret dels regidors 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 (apartats 2 i 3), 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 l'exercici del dret d'accés del regidor podria comportar 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).

L'exercici d'aquest dret d'accés a la informació municipal es troba sotmès a determinades condicions previstes en el TRLMRLC, en el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals (ROF), aprovat pel Reial decret 2568/1986, de 28 de novembre, sens perjudici del que pugui establir el reglament d'organització i funcionament de cada ens local.

Per tot això, cal examinar els termes i la concreció de la sol·licitud del regidor, la finalitat pretesa, 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.

### III

Abans d'entrar a analitzar el fons de la reclamació, s'ha de fer avinent que la informació que es demana en aquesta reclamació és coincident en part amb la informació sol·licitada en la reclamació 54/2017, presentada per aquesta mateixa persona davant la GAIP, i que ha estat analitzada per aquesta Autoritat en l'informe jurídic IAI 13/2017.

En el cas que ens ocupa, el regidor sol·licita l'accés a determinada informació sobre quanties percebudes per l'Alcalde durant el període comprès entre els anys 2011 i 2015. D'una banda, demana el detall de les dietes, compensacions per quilometratge o d'altre tipus percebudes, i d'altra, el llistat de les transaccions i/o transferències dineràries o en efectiu abonades per l'Ajuntament a comptes particulars de l'Alcalde.

Pel que fa a la primera part de la sol·licitud, "*detall de totes les dietes, compensacions per quilometratge o per altres raons*" percebudes per l'Alcalde "*durant els exercicis 2011 a 2015*", els articles 166 del TRLRMC, 75 de l'LRBRL i 13 del ROF, regulen les contraprestacions de caràcter econòmic que corresponen als electes locals per l'exercici dels seus càrrecs. L'article 75 LRBRL distingeix entre: les retribucions (de caràcter salarial) que es perceben per la dedicació exclusiva o parcial (art.75.1 i 75.2 LRBRL); les assistències o remuneracions que es perceben per la concurrència efectiva als òrgans col·legiats municipals –cas d'electes que no tenen dedicació exclusiva o parcial (art. 75.3 LRBRL)– o per la concurrència a consells d'administració d'empreses amb capital municipal o d'altres ens dependents de l'ens local, d'òrgans col·legiats diferents dels de la corporació en la que s'integren o participen (art. 13.6 ROF), i les indemnitzacions o compensacions per les despeses efectives ocasionades en l'exercici del seu càrrec (art.75.4 LRBRL), despeses que han de comptar amb la prèvia justificació documental segons les normes d'aplicació general de les administracions públiques i les que aprovi el Ple de la Corporació.

Per tant, dins del concepte de dietes, es poden entendre incloses, tant les assistències, que tenen la finalitat de retribuir una dedicació (assistència a una comissió, reunió, etc.), com les indemnitzacions que tenen una naturalesa compensatòria de les despeses ocasionades per desplaçaments, àpats, allotjament, etc..

En matèria de gestió econòmica, comptable, pressupostària i patrimonial, l'article 11.1.b) de la Llei 19/2014, obliga les administracions a publicar al portal de

transparència les *“retribucions, indemnitzacions i dietes (...) dels alts càrrecs de l'Administració Pública (...)”*. En la mesura que aquesta informació ha d'ésser pública, també pot ser coneguda per la persona reclamant.

El regidor demana, però, el detall de les quanties percebudes per aquests conceptes amb indicació de la data i el motiu (assistència a una comissió, jornada, conferència, reunió, etc.) durant els anys 2011-2015, ambdós inclosos. La informació reclamada inclouria, doncs, tant la quantia percebuda, com la justificació de la despesa realitzada i la data en què aquesta es produeix.

El grau d'afectació sobre la privacitat que pugui suposar l'accés als motius que justifiquen el cobrament de les dietes o indemnitzacions dependrà del grau de detall amb el que aquestes apareguin especificades. En principi, cal pensar que la informació consistirà en la descripció de la jornada, comissió, acte o reunió, al qual la persona assisteix i que justificaria l'abonament de la dieta o despesa efectiva ocasionada, amb especificació en tot cas del concepte de la despesa (allotjament, trasllat, àpats, o quilometratge). No es pot descartar que hi puguin aparèixer el nom de terceres persones amb les quals s'hagi mantingut una reunió, o altres dades més concretes sobre els llocs on s'han celebrat dinars o sopars.

La naturalesa de la informació que ha de ser facilitada és, en principi, de tipus econòmic o ocupacional, vinculada a l'activitat laboral i no afectaria a dades especialment protegides (art.7 LOPD) o a l'esfera íntima, personal o familiar.

L'Ajuntament, en la resposta donada al regidor hauria facilitat informació sobre les despeses realitzades per aquests conceptes des de la data de presa de possessió del càrrec -13 de juny de 2015-, tenint en compte que la seva tasca s'inicia en aquest moment. Així, indica que des d'aquesta data, no s'haurien percebut quantitats en concepte de dietes i compensacions. Respecte de la informació anterior a la data de la presa de possessió, manifesta que aquesta *“ha estat aprovada per la Comissió de Comptes, el Ple de l'Ajuntament, i presentada i fiscalitzada pel Departament de Governació de la Generalitat de Catalunya, Sindicatura de comptes i Ministeri d'Hisenda sense que hi hagi a hagut cap advertiment ni requeriment respecte al seu contingut.”*

En efecte, la informació sol·licitada no s'inclouria en el marc del compte general de la corporació corresponent a l'any en curs que ha de ser sotmès a l'aprovació del Ple, d'acord amb l'article 212.4 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). Certament, les despeses per aquests conceptes ja haurien estat intervingudes i fiscalitzades pels òrgans i ens corresponents. Tot i així, cal tenir en compte que el dret d'accés dels regidors de l'article 164.1 TRLMRLC inclou *“tots les 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 (...)”*.

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 necessaris 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 el 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).

Escau recordar 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.

Des de la perspectiva de la protecció de dades, i tal com s'ha apuntat en informes anteriors (IAI 11/2016, 12/2016, 13/2016, 15/2016) 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 d'electe, l'accés a aquestes dades anteriors estarà igualment justificat.

En aquest sentit, l'article 4 de l'LOPD, a més d'exigir que l'accés es produeixi en el marc d'una finalitat legítima, determinada i explícita (com succeeix en aquest cas), també disposa que les dades de caràcter personal només es poden recollir per ser tractades, així com sotmetre-les a aquest tractament quan siguin adequades, pertinents i no excessives en relació amb la finalitat en qüestió.

En aquest cas, el coneixement del detall de les despeses generades per les actuacions pròpies del càrrec de president de la corporació durant el mandat anterior pot ser necessari per avaluar i comparar les despeses generades en l'actual mandat, avaluació de la gestió de recursos públics que forma part de les funcions de control i fiscalització dels òrgans de govern (art. 22.1.a) LBRLR) i el retiment de comptes per part d'aquests.

Cal tenir en compte a més a més que, tot i que l'eventual responsabilitat política dels òrgans de govern pugui ser exigible per part dels membres electes respecte de les actuacions realitzades dins del mandat en el qual els correspon l'exercici del control polític, hi pot haver altres responsabilitats derivades d'eventuals actuacions irregulars exigibles inclús amb posterioritat a la finalització del seu mandat. Des d'aquesta perspectiva, el regidor ha de poder disposar de la informació necessària a efectes d'avaluar actuacions de mandats anteriors i procedir en conseqüència, tasca que es correspon amb les funcions de control i fiscalització atribuïdes.

D'altra banda, el fet que aquesta informació es demani respecte de les despeses ocasionades per aquests conceptes en relació amb exercicis del mandat anterior, no té, des de la perspectiva de la protecció de dades, major incidència que l'accés a les dades actuals, ans el contrari, el transcurs del temps suposa en tot cas una menor intrusió en la privacitat de la persona afectada.

Per tot això es conclou que cal admetre l'accés del regidor a la informació personal reclamada.

#### IV

Pel que fa a la segona part de la sol·licitud “*l·listat de totes les transaccions i/o transferències dineràries fetes a comptes de titularitat de l’Alcalde (...), així com els xecs pagats per l’Ajuntament al seu Alcalde-President*” i el “*l·listat de pagaments rebuts per l’Alcalde procedents de la caixa corporació*”, aquesta informació inclouria qualsevol pagament fet en metàl·lic o a comptes de l’Alcalde, incloent-hi retribucions (sou i assistències), indemnitzacions per compensar despeses efectives realitzades per l’Alcalde per a l’exercici del càrrec (dietes o despeses de representació) així com qualsevol altra quantitat que s’hagi abonat per qualsevol altre concepte.

Al igual que en el supòsit anterior aquesta informació és de caràcter econòmic i/o ocupacional, relacionada amb l’activitat professional de l’Alcalde, i per tant no afecta a dades especialment protegides (art.7 l’LOPD), o altres dades de l’esfera íntima personal o familiar.

La persona la informació de la qual es demana exerceix un càrrec públic i les quanties que pugui percebre per qualsevol concepte, siguin de naturalesa retributiva –sou o assistències per dedicació–, siguin de naturalesa indemnitzatòria o compensatòria (despeses per allotjament, viatges, àpats, quilometratge, etc.), o siguin per altres conceptes, repercuteixen directament en la gestió dels recursos públics, i en l’estat del compte de despeses de la corporació.

L’Ajuntament hauria facilitat al regidor el l·listat amb les transferències o quanties abonades des de la data de la presa de possessió del càrrec, 13 de juny de 2015, limitant l’accés a la informació sobre actuacions referides al mandat anterior. Respecte a aquesta qüestió i tenint en compte els arguments exposats en el fonament jurídic anterior pel que fa a l’accés al l·listat de les dietes i altres compensacions percebudes, cal concloure que el coneixement d’aquesta informació, encara que referida a anteriors mandats, pot ser necessari per al regidor, per tal de formar-se una opinió crítica i fonamentada sobre l’evolució de determinades despeses a càrrec de les diferents partides del pressupost de despeses, amb clara repercussió sobre la gestió de recursos públics i el retiment de comptes i el control de la utilització dels recursos públics, raó per la qual ha de prevaldre el dret d’accés del regidor a la informació sol·licitada sobre el dret a la protecció de dades de la persona afectada.

#### **Conclusió**

La normativa de protecció de dades no impedeix l’accés d’un regidor a la informació sobre les dietes i altres compensacions rebudes per l’Alcalde i les transferències o pagaments en efectiu realitzats a l’Alcalde o als seus comptes particulars respecte del període corresponent als exercicis 2011-2015 ambdós inclosos.

Barcelona, 19 d’abril de 2017