

Reclamació: 424/2017

Informe emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb la reclamació presentada per un ciutadà contra un Ajuntament per la denegació d'accés a la informació sobre les despeses realitzades pels grups polítics municipals a càrrec de les dotacions econòmiques lliurades per la corporació.

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 424/2017 presentada per un ciutadà contra l'ajuntament (...) en relació amb la denegació d'accés a la informació sobre les despeses realitzades pels grups polítics municipals a càrrec de les dotacions econòmiques lliurades per la corporació.

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 3 de juliol de 2017 un ciutadà presenta un escrit a l'Ajuntament en que demana el desglossament de les despeses amb factures incloses que justifiquen la destinació dels diners rebuts per cada grup polític de la corporació entre els anys 2011 i 2015.
2. En data 9 d'agost de 2017, l'interessat presenta reclamació davant la GAIP en què demana la informació sol·licitada a l'Ajuntament al·legant que ha transcorregut més d'un mes sense haver obtingut resposta per part de la corporació.
3. En data 17 d'agost de 2017 l'Ajuntament adreça escrit a l'interessat en el qual comunica que el Ple de la corporació no ha exigit als grups polítics la justificació de les despeses realitzades a càrrec de les dotacions econòmiques assignades. Posteriorment, en data 24 d'agost de 2017, l'Ajuntament tramet al sol·licitant, documentació sobre les quantitats percebudes per cada grup polític durant el període 2011-2015, d'acord amb les dades que consten en la comptabilitat municipal.
4. En data 5 de desembre de 2017, la GAIP sol·licita a aquesta Autoritat que emeti informe en relació amb la reclamació presentada.

Fonaments Jurídics

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 .

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

D'acord amb l'article 3.i) de l'LOPD, qualsevol revelació de dades efectuada a una persona diferent de l'interessat, constitueix cessió o comunicació de dades personals. Amb caràcter general, les dades personals només poden ser comunicades a un tercer per al compliment de la finalitat directament relacionada amb les funcions legítimes del cedent i cessionari, amb el consentiment previ de l'interessat. No obstant això, l'article 11.2 a) l'LOPD habilita la cessió de dades personals sense comptar amb el consentiment de l'interessat quan aquesta estigui emparada en una norma amb rang de Llei.

La Llei 19/2014, de 29 de desembre de 2014, de transparència, accés a la informació i bon govern, té per objecte regular i garantir la transparència de l'activitat pública.

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 (informació pública).

La informació relacionada amb les assignacions econòmiques que reben els grups polítics municipals a càrrec dels pressupostos municipals, és “*informació pública*”, sotmesa al regim d’accés previst en la legislació de transparència. No obstant això, d’acord amb l’article 20 i s. 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 les persones afectades justificaria o no la limitació del dret d’accés a la informació pública regulat a la Llei 19/2014 que invoca la persona sol·licitant.

III

L’objecte de la present reclamació és, segons es desprèn de la reclamació, obtenir el desglossament per any i la justificació amb factures incloses de la destinació dels diners públics percebuts per cadascun dels grups polítics municipals entre els anys 2011 i 2015.

L’article 73.3 de la Llei 7/1985, de 2 d’abril, reguladora de bases de regim local (LRBRL) disposa:

“3. A efectos de su actuación corporativa, los miembros de las corporaciones locales se constituirán en grupos políticos, en la forma y con los derechos y las obligaciones que se establezcan con excepción de aquéllos que no se integren en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fueron elegidos o que abandonen su grupo de procedencia, que tendrán la consideración de miembros no adscritos.

El Pleno de la corporación, con cargo a los Presupuestos anuales de la misma, podrá asignar a los grupos políticos una dotación económica que deberá contar con un componente fijo, idéntico para todos los grupos y otro variable, en función del número de miembros de cada uno de ellos, dentro de los límites que, en su caso, se establezcan con carácter general en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y sin que puedan destinarse al pago de remuneraciones de personal de cualquier tipo al servicio de la corporación o a la adquisición de bienes que puedan constituir activos fijos de carácter patrimonial.

Los derechos económicos y políticos de los miembros no adscritos no podrán ser superiores a los que les hubiesen correspondido de permanecer en el grupo de procedencia, y se ejercerán en la forma que determine el reglamento orgánico de cada corporación.

Esta previsión no será de aplicación en el caso de candidaturas presentadas como coalición electoral, cuando alguno de los partidos políticos que la integren decida abandonarla.

Los grupos políticos deberán llevar con una contabilidad específica de la dotación a que se refiere el párrafo segundo de este apartado 3, que pondrán a disposición del Pleno de la Corporación, siempre que éste lo pida. (...)

L'LRBRL preveu que el Ple de la corporació assigni als grups polítics dotacions econòmiques que hauran de contenir un component fixe, idèntic per a tots els grups i un altre variable, en funció del número de membres de cadascun d'aquests grups, i dins dels límits que puguin establir les respectives Lleis de Pressupostos Generals de l'Estat.

Aquestes dotacions, la quantia de les quals correspon fixar al Ple, no es poden destinar al pagament de remuneracions de personal de qualsevol tipus al servei de la Corporació, ni a l'adquisició de bens que poden constituir actius fixos de caràcter patrimonial.

Segons exposa l'interessat en l'escrit de sol·licitud presentat a l'Ajuntament, el Ple extraordinari de 7 de juliol de 2011, hauria aprovat assignar una dotació econòmica de 2.000 euros bruts anuals (component fix) per a cada grup polític, i 1.200 euros bruts anuals (component variable), per cadascun dels membres que formen part del grup polític, quantitats que s'haurien assignat amb càrrec als pressupostos de la corporació.

A partir d'aquí, dins la informació que es demana podem entendre inclosa d'una banda, cadascuna de les quantitats que l'Ajuntament hauria abonat efectivament als diferents grups polítics, i d'altra banda la informació sobre la destinació que aquests grups haurien donat a les quantitats rebudes incloent expressament les factures o documents que justificarien aquesta destinació, tot això respecte al període comprès entre els anys 2011-2015.

Ates que pel tipus d'informació que es demana no sembla que aquesta pugui contenir dades especialment protegides, cal tenir en compte l'article 24.2 LTC d'acord amb el qual, *"...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.*
- (...).*"

IV

Pel que fa a la informació sobre les quantitats abonades a cadascun dels grups polítics, atès que l'assignació es fa al grup polític i no a les persones concretes que el formen (regidors en aquest cas), no es pot considerar que aquesta informació per si sola sigui informació de caràcter personal.

L'accés a aquesta informació permetria al reclamant constatar quines haurien estat les quantitats abonades a cadascun dels grups i si aquestes es corresponen amb les dotacions econòmiques reconegudes prèviament pel Ple de la corporació durant la legislatura anterior, informació que podria ser rellevant a efectes de transparència en el control de la gestió dels recursos públics municipals.

Segons consta en l'expedient, l'Ajuntament ja hauria facilitat al reclamant la informació desglossada de les diferents quantitats abonades a cada grup en cadascun dels exercicis sol·licitats que figura en la comptabilitat municipal i no sembla que hi pugui haver cap inconvenient des del punt de vista de la normativa de protecció de dades en el lliurament d'aquesta informació.

V

Pel que fa a l'accés a la informació sobre la destinació i justificació (factures incloses) de les despeses que haurien realitzat els grups polítics amb les dotacions econòmiques rebudes, el reclamant fonamenta la sol·licitud d'accés en l'article 3 apartat 4.b) LTC, segons el qual les obligacions de transparència serien aplicables també, entre d'altres, als partits polítics, si almenys el quaranta per cent de llurs ingressos anuals procedeix de subvencions o ajuts públics, sempre que aquesta quantitat sigui de més de 5.000 euros.

Tanmateix, cal tenir present que la sol·licitud d'informació no es refereix a assignacions a partits polítics sinó als grups municipals. I en aquest sentit cal assenyalar que les assignacions econòmiques previstes a l'article 73.3 LRBRL, al qual es refereix l'Ajuntament en la seva resposta, no es fan als partits polítics sinó als grups polítics municipals.

L'Ajuntament apunta en la seva resposta que no disposa de la informació sobre la compatibilitat o les justificacions de les despeses realitzades pels grups municipals perquè el ple no ha fet ús de la possibilitat prevista a l'article 73 de la LRBRL. En qualsevol cas però cal tenir en compte que els grups municipals formen part de l'Ajuntament, atès que es constitueixen "per al millor funcionament dels òrgans de govern de la corporació" (art. 50.1 del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril), i per tant tot i que certament potser en el moment en què s'exerceix el dret d'accés aquesta informació no estigui en poder del Ple, pot estar fàcilment al seu abast a través del mecanisme previst a l'article 73 LRBRL.

Sigui com sigui, des del punt de vista de la normativa de protecció de dades cal analitzar si hi hauria alguna limitació a tenir en compte respecte a la informació personal que pogués resultar afectada per l'eventual accés d'un ciutadà a la documentació comptable i justificativa que eventualment poguessin facilitar els diferents grups polítics a requeriment del Ple de la corporació. Qüestió que caldrà resoldre fent una ponderació raonada entre els diferents drets i interessos en joc (art. 24.2 LTC).

La persona reclamant no justifica el motiu concret pel qual interessa accedir a la informació sol·licitada. D'acord amb l'article 18.2 LTC el dret d'accés no exigeix que el ciutadà exposi els motius concrets que justificarien l'accés a una determinada informació, però aquests poden ser

rellevants a l'hora de decidir sobre la prevalença entre uns i altres drets, de fet la finalitat és un dels criteris de ponderació assenyalats per la mateixa Llei (art. 24.2. b) LTC).

Dit això, cal apuntar que la finalitat de la llei de transparència 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* (article 1.2 LTC). A manca d'una major concreció per part del sol·licitant cal situar la finalitat de l'accés en aquest context.

A efectes de transparència no sembla que pugui haver dubtes de la rellevància que pot tenir per als ciutadans i veïns del municipi, disposar de la informació que els permeti conèixer en què es gasten els grups municipals els fons que reben del pressupost de la corporació.

Amb aquesta informació el ciutadà podria formar-se una opinió crítica sobre la destinació que cadascun dels diferents grups fa dels diners provinents dels contribuents. Ara bé, la qüestió que cal plantejar-se és si per assolir la finalitat de transparència és necessari accedir a la informació personal que pugui constar en la documentació a la qual es pretén accedir.

No es disposa d'informació sobre quines són les dades de caràcter personal que podrien contenir els assentaments comptables i les diferents factures justificatives dels mateixos. Amb caràcter general, i en la mesura que els fons rebuts pels grups polítics haurien d'anar destinats a despeses de funcionament, el ventall de despeses que s'haurien pogut realitzar amb aquests diners és ampli. Pot anar des de la compra de material d'oficina, el lloguer del local per exercir l'activitat del grup, l'organització de campanyes publicitàries, la contractació d'assessorament professional extern, fins al pagament de despeses de representació (dietes, viatges, dinars, etc..).

Aquesta informació, podria afectar, d'una banda a terceres persones físiques que eventualment haguessin estat contractades per a la realització d'un servei (per exemple cas que s'hagués contractat un professional per assessorament extern), però d'altra banda, també podria proporcionar informació sobre l'activitat de regidors concrets membres del grup, en funció de quina sigui la informació que consti a les justificacions (p. ex. dinar d'un determinat regidor amb una altra persona en un determinat restaurant) o que, sense necessitat de què hi consti la seva identificació directa, es pugui relacionar amb una persona concreta (per exemple, en el cas que el grup polític estigui format per una sola persona, que tal com es desprèn de la sol·licitud presentada a l'Ajuntament, seria el cas de dos dels grups municipals).

A efectes de transparència, i amb caràcter general pot ser rellevant conèixer la informació sobre quina és la destinació, això és en què i quina part de la dotació pública s'ha destinat a cobrir despeses de material, de lloguer de local, o a cobrir campanyes publicitàries o despeses de representació, o qualsevol altre despesa de funcionament de cadascun dels grups. Saber els diferents conceptes de despesa i les seves quanties, permetria al ciutadà, comprovar que les dotacions es destinen a despeses de funcionament i no a altres coses, i en quina mesura es realitzen. Amb això, en principi el ciutadà podria comprovar la correcta utilització dels fons públics assignats als grups i formar-se una opinió crítica sobre les diverses maneres de procedir dels diferents grups.

Des del punt de vista de les terceres persones físiques que eventualment puguin resultar identificades en la documentació comptable o en les respectives factures justificatives de les compres o serveis abonats per part dels grups polítics, en principi, i a falta d'una major concreció sobre els motius pels quals interessa l'accés, cal tenir en compte que en principi sembla que es tractaria d'informació vinculada a alguna activitat professional (ja sigui com a conseqüència de facilitar subministraments o de la prestació de serveis) per la qual cosa la intromissió en la vida privada d'aquestes persones seria mínima, però no es pot descartar que una relació continuada pugui acabar permetent identificar algun tipus de vinculació amb determinades persones o proveïdors que, tenint en compte la naturalesa política del grup municipal pot acabar permetent establir, de forma fonamentada o no, algun tipus d'afinitat política.

Per altra banda, pot semblar un cas anàleg a l'exposició a què estan sotmesos els contractistes de l'administració, els quals, per mandat de la LTC estan sotmesos a un exigent règim de publicitat activa (art. 13 LTC), però cal tenir en compte que en aquest cas del que es tracta no és de controlar aquestes terceres persones, sinó de controlar la destinació dels fons. Essent així, l'objectiu de transparència s'assoliria igualment sense necessitat d'identificar i sacrificar la privacitat de les persones físiques que eventualment puguin aparèixer en el conjunt de documentació afectada. Per aplicació dels principis de proporcionalitat o de minimització en el tractament de les dades es considera que l'eventual accés a la documentació sol·licitada no hauria d'incloure informació que permeti identificar-les. Convé recordar que l'anonimització hauria de ser sempre la primera mesura a tenir en compte davant l'eventual accés a informació personal afectada per l'exercici del dret d'accés dels ciutadans. Seria suficient doncs aportar informació sobre els conceptes.

Pel que fa a la informació que pugui afectar els regidors membres del grup, si la informació es dona sense facilitar el detall d'eventuals despeses de representació (àpats, viatges, allotjaments realitzats en el sí de les activitats inherents dels grups polítics), el grau d'ingerència sobre la privacitat del regidor o regidora seria molt menor i seria sens dubte respectuós amb el principi de minimització de les dades. No obstant això, en el cas que es tracti de despeses que constin com imputables a l'activitat d'un determinat regidor la normativa de protecció de dades no impediria l'accés a aquesta informació. Des del punt de vista del regidor o regidora que pugui resultar afectat, cal tenir en compte que aquestes persones exerceixen càrrecs públics, disposen i fan ús, amb un ample marge de discrecionalitat, de diners públics que haurien d'anar destinats a cobrir despeses de funcionament del grup del qual en són part, i per tant vinculades a la finalitat pública que persegueixen. La necessitat de control d'aquest marge de discrecionalitat en relació amb la utilització de fons públics, pot justificar l'accés a aquesta informació.

VI

Per últim convé recordar que, d'acord amb el que disposa l'article 35.2 de la Llei 19/2014, *"No es pot adquirir per silenci administratiu el dret d'accés si concorre algun dels límits establerts per aquesta o altres lleis per a tenir accés a la informació pública."*

Tenint en compte que la informació objecte de reclamació conté dades de caràcter personal i que concorre per tant una limitació legal que ha de ser tractada aplicant els criteris previstos en els articles 23 i 24 de la Llei 19/2014, i que podria suposar una denegació de l'accés a la

informació sol·licitada, no es pot entendre adquirit per silenci administratiu el dret d'accés a la informació reclamada.

Conclusió

La normativa de protecció de dades no impedeix l'accés del reclamant a la informació sobre les quanties abonades per la corporació als diferents grups polítics municipals. Tampoc impediria l'accés a la informació sobre els diferents conceptes de despesa realitzada per aquests grups i les quanties destinades a cadascun d'ells, incloent el fet que alguna d'aquestes despeses pugui vincular-se amb un regidor determinat.

Barcelona, 9 de gener de 2018