

Reclamació: 133/2019

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 les factures relacionades amb la contractació d'advocats per part de l'Ajuntament i resta de empreses i fundacions 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 133/2019 presentada per un ciutadà contra un ajuntament per la denegació d'accés a les a les factures relacionades amb la contractació d'advocats per part de l'Ajuntament i resta de empreses i fundacions municipals.

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 14 de gener de 2019, un ciutadà sol·licita a l'Ajuntament la informació següent:
 - *“factures de totes les despeses de l'Ajuntament, les empreses, les fundacions i patronats municipals en relació amb la contractació d'advocats pel motiu que sigui des de l'any 2015 fins l'actualitat,*
 - *concepte pel qual es van contractar els advocats i el preu de cadascuna de les seves actuacions.”*
2. En dates 18, 24 i 31 de gener de 2018, i 4 de febrer de 2019, l'Ajuntament deriva la sol·licitud d'accés als diferents patronats i fundacions municipals.
3. En data 22 de febrer de 2019, l'Ajuntament resol estimar la sol·licitud pel que fa a la informació sobre les despeses que l'Ajuntament ha contret amb motiu de la contractació d'advocats, des de l'any 2015 fins l'actualitat.
4. En data 14 de març de 2019, l'interessat presenta a la GAIP reclamació contra la resolució de l'Ajuntament en considerar que la informació facilitada és parcial i no s'ajusta a la seva sol·licitud.

En concret, exposa que en alguns casos ha rebut una relació de la contractació dels advocats però no les factures. Manifesta així mateix que, pel que fa al motiu de la contractació, tot i que figura el número de procediment, aquest no queda clar perquè no hi ha cap explicació sobre el concepte de la contractació (no se sap el motiu o quin és l'objecte del procediment).
5. En data 5 de març de 2019, 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 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. 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

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).

L'article 3.1.b) LTC disposa que aquesta llei és aplicable, entre d'altres, "*b) Als organismes i ens públics, les societats amb participació majoritària o vinculades, les fundacions del sector públic, les entitats de dret públic dependents o vinculades amb les administracions a que fa referència la lletra a (...)*"

A més a més de l'Ajuntament, les empreses municipals, les fundacions o patronats municipals a que es refereix la sol·licitud (incloses dins les entitats enumerades a l'article 3.1.b) de l'LT), i exclusivament als efectes de l'aplicació de la Llei de transparència, tenen la qualificació d'administració pública (art. 2.f) de l'LTC.

Com a subjectes obligats per la legislació de transparència queden, per tant, sotmeses al compliment de les obligacions que s'hi estableixen, i això inclou tant les obligacions de publicitat activa previstes en els articles 8 a 15 de l'LTC, com les que puguin derivar-se de l'exercici del dret d'accés previst en l'article 18 de l'LTC.

La reclamació té per objecte l'accés a les factures expedides per d'advocats externs a l'Ajuntament i la resta de entitats municipals (empreses, patronats o fundacions), i a la informació sobre l'objecte de la contractació i el preu de cadascuna de les actuacions.

Aquesta informació és "pública" a efectes de l'article 2.b) de l'LTC i, per tant, resta sotmesa al dret d'accés (art.18 de l'LTC). 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

El Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de les dades personals (en endavant, RGPD), estén el seu àmbit de protecció a les dades personals enteses com tota informació sobre una persona física identificada o identificable, i considera persona física identificable "*toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona;*" (article 4.1 de l'RGPD).

Per tant, queden excloses d'aquest àmbit de protecció les dades de les persones jurídiques, tal i com especifica el mateix RGPD, en establir que "*La protección otorgada por el presente Reglamento debe aplicarse a las personas físicas, independientemente de su nacionalidad o de su lugar de residencia, en relación con el tratamiento de sus datos personales. El presente Reglamento no regula el tratamiento de datos personales relativos a personas jurídicas y en particular a empresas constituidas como personas jurídicas, incluido el nombre y la forma de la persona jurídica y sus datos de contacto.*" (Considerant 14).

En conseqüència, des de la perspectiva de la normativa de protecció de dades no suposa cap impediment l'accés a les dades referides a persones jurídiques que puguin constar en la documentació i/o informació reclamada.

L'article 5.1.a) de l'RGPD estableix que tot tractament de dades personals ha de ser lícit, lleial i transparent en relació amb l'interessat (principi de licitud, lleialtat i transparència). D'acord amb l'article 6.1 de l'RGPD per a dur a terme un tractament cal comptar amb una base jurídica que legitimi aquest tractament, ja sigui el consentiment de la persona afectada, ja sigui alguna de les altres circumstàncies, com ara que *“el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento”* (lletra c). El dret d'accés a la informació pública (article 18 de l'LTC) pot obligar l'Administració a cedir dades personals de tercers sense necessitat de disposar del seu consentiment.

L'accés a les factures relacionades amb la contractació de serveis jurídics externs o a la informació sobre l'objecte del contracte i el preu de cadascuna de les actuacions pot afectar d'una banda a les dades personals de l'advocat (professional autònom) contractat per a la realització del servei i emissor de la factura corresponent, i d'altra a les dades personals de terceres persones físiques relacionades amb l'objecte de la prestació del servei.

IV

Pel que fa a l'accés a la informació referida als professionals contractats que puguin contenir les factures sol·licitades, i d'acord amb l'article 24.2 de l'LTC, cal fer una ponderació prèvia entre diferents drets i interessos en joc.

Apuntar que en matèria de contractació administrativa, l'article 13.1. de l'LTC obliga l'Administració a publicar, entre d'altres, *“ d) 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, els criteris d'adjudicació, el quadre comparatiu d'ofertes i les puntuacions respectives, i també els acords i informes tècnics del procés de contractació. Aquesta informació ha d'estar actualitzada i fer referència, com a mínim, als darrers cinc anys.*

Aquesta obligació abasta tots els contractes, inclosos els menors, i amb independència de que l'adjudicatari sigui una persona jurídica o física. Així, no hi hauria problema, des del punt de vista de la protecció de dades, a poder accedir a informació sobre el adjudicatari d'aquests contractes relativa, per exemple a la seva identificació, el fet d'haver estat contractats per l'Ajuntament, l'import dels serveis prestats o l'objecte del contracte.

La informació que pot constar en les factures és informació vinculada a la seva esfera professional que revelaria dades ocupacionals i econòmiques del professional afectat. El fet de conèixer que un determinat advocat presta serveis d'assessorament o assistència jurídica a l'administració local, el tipus de serveis concrets prestats i quines quanties s'han cobrat, no sempre ha d'ocasionar un perjudici des del punt de vista de la privacitat dels professionals afectats (en alguns casos fins i tot pot ser un argument comercial), tot i que no es pot descartar que en algun cas pugui generar algun tipus de perjudici.

En canvi, és informació que pot ser rellevant a efectes d'avaluar la gestió administrativa respecte de la contractació dels serveis objecte de reclamació, amb una incidència directa sobre els recursos públics. Tenint en compte això, i el fet que l'accés de la ciutadania a la identitat de l'adjudicatari ja està prevista a la legislació de transparència a través de la publicitat activa no sembla que pugui haver inconvenient en facilitar l'accés del reclamant a la informació sobre la identitat de l'advocat el tipus de servei realitzat i el seu preu.

Advertir però que el principi de minimització de les dades (article 5.1 c) RGPD) exigeix que les dades sotmeses a tractament siguin adequades, pertinents i limitades a allò que sigui necessari en relació amb les finalitats per a les quals són tractades. En aplicació d'aquest principi, caldria ometre prèviament, aquelles dades identificatives (com el NIF, domicili) així com altres dades personals que, més enllà de la identificació de l'adjudicatari, hi puguin constar i siguin innecessàries per assolir la finalitat de transparència perseguida.

V

Pel que fa a la informació sobre terceres persones relacionades directament amb l'objecte de la prestació d'assessorament, assistència jurídica o defensa en un procés concret que podria veure's afectada per l'accés a les factures reclamades o a la informació sobre l'objecte o motiu de la contractació, es considera el següent.

L'objecte de la prestació que pugui justificar el contracte o l'encàrrec de serveis jurídics externs per part de l'Ajuntament o la resta d'entitats municipals pot ser molt divers. Així, aquest pot consistir des de l'assessorament, l'assistència jurídica o defensa en algun àmbit jurídic concret, fins a una actuació determinada concreta (emissió d'un dictamen, un informe o l'assessorament i assistència jurídica per a la defensa de l'Ajuntament o d'un funcionari o càrrec públic d'aquest davant la jurisdicció contenciosa administrativa, social, civil o penal), que es pugués derivar d'actuacions dutes a terme pel personal de l'Ajuntament. En aquest context, és possible que tant en les factures com en la informació sobre l'objecte de la prestació reflectida en el contracte, puguin aparèixer informacions referides a terceres persones identificades o identificables.

Tal com s'ha apuntat, la normativa sobre publicitat activa obliga a publicar informació sobre l'objecte dels contractes (article 13.1 LTC). I en principi l'objecte dels contractes podria contenir aquesta informació respecte aquestes terceres persones. Caldrà veure, doncs, si facilitar accés a aquesta informació personal resultaria justificat.

El reclamant, en sol·licitar l'accés, manifesta el seu interès a conèixer *“quina quantitat de diners públics municipals s'han gastat en advocats els últims anys al consistori i a les diferents empreses municipals, fundacions i patronats municipals (...).”*

La finalitat de la llei de transparència, és precisament 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). En aquest sentit, disposar d'informació sobre les actuacions que han justificat l'emissió de les factures a càrrec de l'Ajuntament permetria al

reclamant conèixer i valorar per a què s'han contractat serveis jurídics externs i la despesa pública que ha suposat la realització d'aquests serveis.

En resposta a la sol·licitud d'accés, l'Ajuntament hauria lliurat al reclamant un llistat amb la relació de les factures emeses pels diferents advocats contractats per la corporació, on hi consta el número d'entrada de la factura, la data del document, l'import total de la factura, el nom del professional o despatx de professionals que l'hauria expedit i un breu text explicatiu de les actuacions realitzades.

Segons es desprèn de l'informe de l'Ajuntament tramés a la GAIP, el llistat facilitat a l'interessat va ser extret del programa de comptabilitat municipal en base a la informació bolcada des del mateix. Argumenta que a la relació de factures inicialment extreta "es va ajustar en alguns casos, reformulant la dicció del codi "Text explicatiu" que fa referència a "*l'objecte pel qual s'emeteren les factures, a la millor identificació de la prestació dels servei pel qual es va emetre la factura.*" Aquesta reformulació, s'ha fet, segons es desprèn del mateix informe, amb la finalitat d'evitar la identificació de terceres persones relacionades amb l'objecte de les actuacions.

Entre aquestes terceres persones que resultarien afectades hi ha, segons indica l'Ajuntament, empleats/des municipals i càrrecs que resulten identificats/des i altres persones que han iniciat accions administratives i/o judicials de qualsevol ordre contra l'Ajuntament.

Vist el contingut de la informació corresponent a l'apartat "text explicatiu" sobre l'actuació concreta de cada factura, es poden apreciar un seguit d'actuacions referides a l'assistència jurídica en els diferents processos judicials oberts en defensa de l'Ajuntament o dels empleats públics de la corporació, amb especificació del número de procediment i jutjat o tribunal corresponent.

L'interessat mostra la seva disconformitat amb la informació lliurada, en entendre que amb aquestes dades no pot saber el motiu o objecte concret que justificaria l'actuació i contractació de l'advocat extern, informació que considera important perquè hi ha càrrecs electes i treballadors públics investigats.

Tenint en compte tot això, i a l'hora de fer una valoració, cal distingir, per la seva naturalesa i afectació, entre les actuacions que tenen per objecte la defensa d'empleats municipals, alguns d'ells càrrecs electes en els respectius jutjats d'instrucció o altres de la jurisdicció penal, i les actuacions que tenen per objecte l'assessorament o defensa de l'Ajuntament en procediments judicials o administratius iniciats per terceres persones contra el consistori.

VI

Pel que fa a les actuacions que tenen per objecte la defensa d'empleats o càrrecs electes municipals en els respectius jutjats d'instrucció o altres de la jurisdicció penal, cal tenir en compte que estem davant d'informació relacionada amb la comissió d'infraccions penals o administratives.

D'acord amb l'article 23 LTC: "*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".

D'altra banda, l'article 15.1 de la Llei estatal 19/2013, de de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, com a norma bàsica que garanteix un contingut mínim del dret d'accés a tot el territori estatal disposa:

"Si la información incluyese datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 3 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley."

La disposició addicional segona de la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (LOPDGDD), estableix que *"La publicidad activa y el acceso a la información pública regulados por el Título I de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, así como las obligaciones de publicidad activa establecidas por la legislación autonómica, se someterán, cuando la información contenga datos personales, a lo dispuesto en los artículos 5.3 y 15 de la Ley 19/2013, en el Reglamento (UE) 2016/679 y en la presente ley orgánica."*

La interpretació conjunta dels articles 23 LTC i 15 de la Llei 19/2013 ens porta a concloure que l'accés a la informació personal relacionada amb la comissió d'infraccions penals o administratives només estaria autoritzat quan es compti amb el consentiment exprés de l'afectat o es compti amb una norma amb rang de llei que l'empari.

Ara bé, la finalitat de la transparència sembla que requereix poder conèixer no només el fet que s'hagi contractat un advocat extern per a la defensa jurídica d'un càrrec electe o altre personal de l'Ajuntament, sinó també a què s'han destinat concretament aquests recursos públics. Cal tenir en compte a més l'especial interès públic que pot tenir la informació relacionada amb les actuacions de servidors públics que poden haver incorregut en infracció administrativa o penal i sobre l'actuació municipal en relació amb aquestes situacions.

Per això, seguint el criteri apuntat en l'informe IAI 22/2017 disponible al web de l'Autoritat www.apdcat.cat, una solució que podria fer compatible les previsions de l'article 23 LTC i 15.1 LT amb el dret a la protecció de les dades personals de les persones afectades, podria ser no facilitar la identitat de les persones afectades per les diligències penals o per infraccions administratives, sinó facilitar simplement la seva condició de càrrec electe o de personal de l'Ajuntament, i per altra banda, informació sobre si es tracta de delictes contra l'Administració Pública (Títol XIX del Codi Penal) en relació amb l'Ajuntament, supòsit en el qual podria haver-hi un conflicte d'interessos rellevant.

No escapa tampoc a aquesta autoritat, que és possible que atesa la naturalesa dels fets (procediment penal contra un càrrec electe o contra un treballador municipal) el conjunt de la població ja hagi pogut obtenir informació per altres vies sobre la seva existència i sobre la identitat de les persones afectades. En aquests casos podria resultar relativament fàcil relacionar la

informació obtinguda per la via de l'exercici del dret d'accés a la informació pública, amb la identitat d'aquestes persones ja prèviament coneguda. Certament pot ser així, però en aquest cas no seria la informació facilitada per la via del dret d'accés la que permetria conèixer informació relacionada amb la comissió d'infraccions, sinó simplement amb el fet que la defensa havia estat a càrrec de la corporació municipal.

En el llistat que ha estat facilitat al reclamant, s'especifiquen les diferents actuacions realitzades en defensa d'un empleat públic o càrrec electe, davant els diferents jutjats de l'ordre penal. El reclamant vol que se li faciliti més informació sobre l'objecte del procediment.

Advertir però que la informació sobre els fets que hagin pogut donar lloc a la infracció administrativa, falta o delictes de què es tracti, o sobre la seva tipificació, aniria més enllà del que es pot entendre que és objecte del contracte a efectes de transparència en el control i gestió dels recursos públics. Per tant, l'accés a dita informació no comptaria amb l'habilitació prevista en l'article 13.1 LTC en relació amb els articles 23 LTC i 15.1 de la Llei estatal 19/2013.

Per tot això, en el cas plantejat, si bé es podria facilitar al reclamant informació sobre si l'objecte ha estat la defensa d'un càrrec electe o altre personal de la corporació i sobre quines actuacions estan relacionades amb delictes contra l'Administració Pública (Títol XIX del Codi Penal) en relació amb l'Ajuntament, cal limitar l'accés a qualsevol altra informació sobre els fets, conductes concretes o tipificacions de les infraccions, delictes o faltes sobre les quals versen les causes judicials concretes.

VII

És possible, com apunta l'Ajuntament, que amb la descripció de l'actuació que justifiqui el preu de la factura puguin resultar identificades directament o a través del context, les persones físiques amb les quals l'Ajuntament manté la controvèrsia.

Tenint en compte que la finalitat de l'accés és conèixer la quantitat de diners públics municipals gastats en advocats els últims anys al consistori i a les diferents empreses, fundacions i patronats municipals, no sembla que per assolir aquesta finalitat sigui necessari i pugui estar justificat un accés generalitzat a la identitat de totes les persones físiques amb les quals l'Ajuntament manté o ha mantingut litigis en via judicial o administrativa.

De fet, el reclamant, en manifestar la seva disconformitat amb la informació lliurada per l'Ajuntament, subratlla la importància que té conèixer els motius concrets de les actuacions pel fet que hi ha càrrecs electes i treballadors públics investigats, i per tant, no sembla que pel que fa a la resta d'actuacions judicials que haurien motivat la contractació d'advocats hi hagi interès en accedir a la identitat de les persones que mantenen o han mantingut litigis amb el consistori.

Conseqüentment, i per aplicació del principi de minimització (article 5.1. c) RGPD) es considera que en tots aquests casos, en l'objecte de la prestació, no s'hi hauria d'incloure informació que permeti identificar-les.

CONCLUSIÓ

La normativa de protecció de dades no impediria l'accés a les factures i/o a la informació sobre la l'objecte dels contractes de prestació de serveis jurídics externs, sempre que es limiti l'accés a la informació personal de terceres persones relacionades amb l'objecte de la prestació en els termes exposats en aquest informe, a les dades personals (NIF, domicili, etc.) dels professionals contractats que puguin constar en les factures respectives.

En el cas dels càrrecs electes i altre personal de la corporació, només seria possible facilitar informació sobre si l'objecte del contracte ha estat la seva defensa i si les actuacions estan relacionades amb delictes contra l'Administració Pública (Títol XIX del Codi Penal). Caldrà limitar l'accés a qualsevol altra informació sobre els fets, conductes concretes o tipificacions de les infraccions, delictes o faltes sobre les quals versen les causes judicials concretes.

Barcelona, 28 de maig de 2019