

**Reclamació: 207/2019**

**Informe jurídic emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb la reclamació presentada per un grup municipal contra un Ajuntament per la denegació d'accés a informació sobre la documentació presentada pels grups municipals per a la justificació de les assignacions econòmiques rebudes pels exercicis 2017-2018**

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 207/2019 presentada per un grup municipal contra l'Ajuntament en relació amb la denegació d'accés a la informació sobre la documentació presentada pels grups municipals per a la justificació de les assignacions econòmiques rebudes pels exercicis 2017-2018.

Analitzada la sol·licitud, que s'acompanya d'una còpia de l'expedient administratiu tramitat davant la GAIP, i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica s'emet l'informe següent.

**Antecedents**

1. Segons consta en l'expedient, en data 19 de març de 2019, l'Ajuntament comunica al grup municipal (...) l'informe desfavorable a l'aprovació de la "*justificació de les assignacions econòmiques rebudes pel grup municipal (...) pels exercicis 2017-2018*", i sol·licita al grup municipal que aportí informació complementària.

2. En data 21 de març de 2019, una regidora de l'Ajuntament, en representació del grup municipal, presenta un escrit a l'Ajuntament en que demana la mateixa documentació, referida a la resta de grups municipals, en concret:

- *Factura de l'arrendador amb el càlcul de l'IVA i IRPF corresponents*
- *Justificant de pagament per part de l'arrendatari*
- *Justificant de pagament del model 115. Retencions i ingressos a compte*
- *Rendes o rendiments procedents de l'arrendament o el subarrendament d'immobles urbans*
- *Justificant de pagament del model 303. IVA autoliquidació*
- *Còpia del contracte de lloguer*

3. En data 1 d'abril de 2019, l'Ajuntament adreça un escrit a la persona sol·licitant en què exposa que la documentació aportada pels grups municipals va estar a la seva disposició, "*des de la data de la convocatòria de la Comissió Informativa ordinària del mes de març (concretament des del dia 7 de març)*" i que només es produeixen requeriments de documentació complementària als grups municipals "*en el cas que falti l'acreditació d'alguna despesa, o si es necessita documentació complementària per efectuar la dita acreditació, però, evidentment, no s'efectua cap requeriment si la documentació presentada és correcta (...).*"

4. En data 6 d'abril de 2019, la persona interessada presenta reclamació davant la GAIP al·legant que l'Ajuntament no li ha lliurat la informació sol·licitada.

5. En data 16 d'abril de 2019, la GAIP sol·licita a l'Ajuntament un informe en relació amb la reclamació presentada. Consta en l'expedient còpia de l'Informe de l'Ajuntament, de 13 de maig de 2019, segons el qual considera que procedeix desestimar la reclamació.

6. En data 27 de maig de 2019, la GAIP 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 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. 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**

Segons l'article 4.1 del Reglament (UE) 2016/679, del Parlament i del Consell Europeu, de 27 d'abril de 2016, General de Protecció de Dades (en endavant, RGPD), són dades personals: *"toda*

*información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará 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;» (art. 4.1 RGPD).*

També cal tenir en compte la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (LOPDGDD).

Per tant, el tractament de dades personals (art. 4.2 RGPD) que puguin constar en la informació sol·licitada per un grup municipal en relació amb la justificació de les assignacions econòmiques rebudes pels grups municipals pels exercicis 2017-2018, es troba sotmès als principis i garanties de la normativa de protecció de dades personals (RGPD).

Segons disposa l'article 86 de l'RGPD:

*“Los datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o u organismo público o una entidad privada para la realización de una misión en interés público podrán ser comunicados por dicha autoridad, organismo o entidad de conformidad con el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se les aplique a fin de conciliar el acceso del público a documentos oficiales con el derecho a la protección de los datos personales en virtud del presente Reglamento.”*

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

L'article 18 de l'LTC 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).

Segons l'escrit de l'Ajuntament, adreçat al grup reclamant en data 1 d'abril de 2019, la documentació presentada pels grups municipals per a la justificació de les assignacions rebudes pels exercicis 2017-2018, va restar a disposició de la persona reclamant des de la data de la convocatòria de la Comissió Informativa ordinària (7 de març de 2019).

Per tant, d'entrada, atesa la informació disponible, la persona reclamant i el grup municipal que representa ja haurien tingut accés a la documentació aportada pels diferents grups municipals, i que consta en els expedients corresponents, tramitats per l'Ajuntament.

Segons exposa l'Ajuntament en el seu informe de data 13 de maig de 2019, emès a requeriment de la GAIP, la persona reclamant sol·licita accedir a determinada documentació relativa a la resta de grups municipals, que coincideix amb la que l'Ajuntament hauria requerit al grup municipal reclamant en data 19 de març de 2019, segons consta en l'expedient.

Segons l'informe de l'Ajuntament, l'alcaldia hauria requerit al Grup municipal (...), l'aportació de documentació addicional per tal d'acreditar millor la despesa relativa al lloguer de local, *"ja que les factures aportades per aquest grup "a priori" semblaven irregulars"*, segons el dit informe.

L'informe de l'Ajuntament afegeix que la resta d'expedients, en referència a la resta de grups municipals, haurien estat validats per considerar que restaven acreditades correctament les despeses relatives al lloguer de locals.

Sobre això, segons disposa l'article 73.3 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de bases de règim local (LRBRL):

*"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 béns que poden constituir actius fixos de caràcter patrimonial, i són objecte d'una comptabilitat específica que els grups municipals han de posar a disposició del Ple, sempre que aquest ho demani.

En aquest context, segons l'informe de l'Ajuntament, els documents als que demana accedir la reclamant **"no tenen perquè constar, de fet, no hi consten, ja que en cada expedient hi consta la documentació que s'ha considerat necessària aportar per cada grup municipal, o la requerida, si fos el cas, per part de l'òrgan tramitador (l'Alcaldia)."**

En relació amb la informació de justificació de despeses de cada grup municipal, que constaria en el corresponent expedient, segons hauria informat l'Ajuntament a la persona reclamant en l'escrit de data 1 d'abril de 2019, **"el departament d'alcaldia -a qui li correspon la tramitació d'aquests expedients- efectua els requeriments oportuns als grups polítics municipals en el cas que falti l'acreditació d'alguna despesa, o si es necessita documentació complementària per efectuar dita acreditació, però evidentment, no s'efectua cap requeriment si la documentació presentada és correcta i acredita suficientment la despesa corresponent."**

Atesa la informació de què es disposa, sembla clar que l'Ajuntament, en relació amb la justificació de despeses pels grups municipals, no sempre ha de disposar necessàriament de la mateixa documentació en relació amb tots els grups, doncs això dependrà de factors diversos (per exemple, pot donar-se el cas que un grup municipal no sigui arrendatari de cap local i que, per tant, no hagi d'aportar cap documentació en aquest sentit, o pot ser que l'Ajuntament no sol·liciti determinada documentació perquè ja disposa d'altra informació que permet acreditar la justificació de la despesa de forma adequada).

Cal recordar que és informació pública **"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"** (art. 2.b) LTC).

En el cas que ens ocupa, i per la informació disponible, l'Ajuntament no disposa de la documentació que és objecte de la sol·licitud d'accés de la persona reclamant i, en conseqüència, és clar que no es pot atribuir a la documentació reclamada, de la que l'Ajuntament no disposa, la qualificació d'informació pública, als efectes de la legislació de transparència.

Sobre això, com explicita el mateix informe de l'Ajuntament **"no podem considerar informació pública aquests documents sol·licitats per la Sra. (...), ja que seguint la definició de l'article 2.b) de LTBG, ni es tracta d'una informació elaborada per l'Ajuntament, ni la té en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministra els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix la LTBG"**.

Per tant, atès que l'Ajuntament no disposa de la documentació requerida i que aquesta no pot ser qualificada com **"informació pública"** als efectes de la legislació de transparència (art. 2.b) i 18 LTC), no resulta aplicable a la reclamació examinada el règim d'accés a informació pública previst a la dita legislació. En concret, no resulta aplicable al cas examinat el règim d'accés a la informació

personal que pugui contenir-se en la informació pública, que regula la dita normativa (arts. 23 i 24 LTC).

### III

Qüestió diferent seria que l'Ajuntament disposi de la documentació que reclama el grup municipal (per exemple, en el cas que l'Ajuntament sol·liciti l'ampliació de la documentació aportada per un grup municipal). En aquest cas és clar que la documentació seria informació pública als efectes de la legislació de transparència (art. 2.b) i art. 18 LTC) i, per tant, es trobaria sotmesa al regim d'accés previst en la legislació de transparència.

En aquest cas, d'acord amb l'article 20 i següents de l'LTC, el dret d'accés a la informació pública podrà ser denegat o restringit per les causes expressament establertes a les lleis. En concret i pel que fa a la informació que contingui dades de caràcter personal (si fos el cas, la documentació a la que fa referència la sol·licitud del grup municipal), caldrà 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 l'LTC, que invoca la persona sol·licitant.

Tenint en compte que la documentació requerida (informació tributària i comptable relacionada amb el lloguer de locals per part dels grups municipals), podria contenir dades personals, caldrà tenir en compte, en el cas que l'Ajuntament disposi d'aquesta documentació, el règim d'accés que preveu la legislació de transparència i efectuar, prèviament, una ponderació raonada de l'interès públic en la divulgació i els drets de les persones afectades, tenint en compte entre altres, les circumstàncies previstes a l'article 24.2 de l'LTC.

Sobre això, ens remetem a les consideracions fetes per aquesta Autoritat, entre d'altres, en els Informes IAI 46/2017, o Informe IAI 1/2019, pel seu interès en el supòsit plantejat.

Així, com fa avinent aquesta Autoritat en l'Informe IAI 46/2017 (FJ V), caldria tenir en compte el següent:

*"(...).*

*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 (diètes, 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 intrusió 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.”*

## **Conclusió**

Atès que l'Ajuntament no disposa de la documentació sol·licitada per la persona reclamant, aquesta documentació no té la consideració d'informació pública (art. 2.b) i art. 18 LTC) i, per tant, no resulta d'aplicació la legislació de transparència, en concret, no resulta aplicable a la reclamació el règim d'accés a informació pública (art. 23 i 24 LTC).

En cas que l'Ajuntament disposi dels documents que sol·licita la persona reclamant, caldrà tenir en compte les consideracions fetes en el Fonament Jurídic III d'aquest informe.

Barcelona, 17 de juny de 2019