

Reclamació: 242/2019

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 Consell Comarcal per la denegació d'accés a informació sobre els ajuts i subvencions públics atorgats als grups polítics del Consell Comarcal.

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 242/2019 presentada per un ciutadà contra el Consell Comarcal en relació amb la denegació d'accés a la informació sobre els ajuts i subvencions públics atorgats als grups polítics del Consell Comarcal i els corresponents justificants realitzats pels grups polítics amb càrrec a les subvencions que reben de la corporació local.

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

Antecedents

1. En data 30 de gener de 2019 presenta un escrit d'un ciutadà al Consell Comarcal en que demana:

"1. Les subvencions i ajust públics concedits pel Consell Comarcal als diferents Grups del Consell Comarcal, des de l'exercici econòmic de 2011 fins a l'exercici econòmic de 2018, ambdós inclosos, detallades per anys, amb indicació dels imports i dels beneficiaris.

2. La informació relativa al control financer de les esmentades subvencions o ajuts públics atorgats als Grups: informes de la intervenció o de la secretaria-intervenció municipal; i en el seu cas, actuacions requerint als Grups el retiment de comptes, la justificació de l'aplicació dels fons, o el reintegrament anyal de les quantitats no gastades, etc.

3. Còpia de les factures i/o resta de documents justificatius de l'aplicació de les subvencions o ajuts atorgats, presentats pels beneficiaris en el moment de retre comptes; i còpia també, en el seu cas, de la documentació acreditativa del reintegrament a les arques de les quantitats percebudes i no aplicades en cada exercici."

2. En data 11 d'abril, l'interessat presenta reclamació davant la GAIP al·legant que el Consell Comarcal no li ha lliurat la informació i reitera la petició realitzada davant el Consell Comarcal.

3. En data 25 d'abril de 2019, la GAIP sol·licita al Consell Comarcal que motivi el seu posicionament en relació amb la sol·licitud d'accés presentada i que li faci arribar l'expedient complet.

4. En data 30 de maig de 2019, la GAIP sol·licita novament al Consell un informe i l'expedient en relació amb la reclamació presentada. Així com que notifiqui als grups afectats la sol·licitud d'accés a informació, per fer arribar a la GAIP les consideracions

que estimin oportunes. No consta en l'expedient còpia dels escrits d'al·legacions que hagin pogut presentar els diferents grups afectats.

5. En data 30 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).

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 a càrrec dels pressupostos del Consell Comarcal, 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, les subvencions i ajuts públics concedits pel Consell Comarcal als diferents Grups del Consell Comarcal, des de l'any 2011 fins a l'any 2018, ambdós inclosos, detallades per anys, imports i beneficiaris. Així com la informació relativa al control financer, retiment de comptes i còpia de les factures i resta de documents justificatius de l'aplicació de les subvencions o ajuts atorgats.

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.

A partir d'aquí, dins la informació que es demana podem entendre inclosa d'una banda, cadascuna de les quantitats que el Consell Comarcal hauria abonat efectivament als diferents grups polítics en concepte d'ajust o subvencions, i d'altra banda la informació sobre la destinació que aquests grups haurien donat a les quantitats rebudes per aquests conceptes incloent expressament les factures o documents que justificarien aquesta destinació, tot això respecte al període comprès entre els anys 2011-2018.

En principi pel tipus d'informació que es demana no sembla que aquesta pugui contenir dades de categories especials, mereixedores d'especial protecció.

Així dons, per tal de donar accés a les mateixes caldrà efectuar, prèviament, una ponderació raonada de l'interès públic en la divulgació i els drets de les persones afectades. Per dur a terme aquesta ponderació, s'ha de tenir en compte entre d'altres, les circumstàncies previstes a l'article 24.2 de l'LTC, 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

Abans però, cal fer avinent, que la persona que presenta la reclamació davant la GAIP ho fa en nom d'un grup polític, però de l'expedient no se'n desprèn si el grup polític té representació al Consell Comarcal requerit. Per tant, aquest informe s'emet entenent que la persona reclamant ho sol·licita en la seva condició de ciutadà.

Feta aquesta consideració i pel que fa a la informació sol·licitada sobre la identificació dels beneficiaris, el destí i les quantitats abonades a cadascun dels grups i la relativa al control financer de les referides subvencions o ajuts (punts 1 i 2 de l'antecedent 1) atès que l'assignació es fa al grup polític i no a les persones concretes que el formen (consellers comarcals en aquest cas), no es pot considerar que aquesta informació per si sola sigui informació de caràcter personal.

Dit això, convé recordar les previsions en matèria de publicitat activa que estableix per la informació relativa a les subvencions i ajust públics l'article 15 de l'LTC. Segons aquest precepte, han de ser publicades al portal les subvencions i els ajuts públics

atorgats amb la indicació de l'import, l'objecte i els beneficiaris dels darrers cinc anys, actualitzada, la informació relativa al control financer i la justificació o retiment de comptes per part dels beneficiaris.

Així, 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 del Consell Comarcal, informació que podria ser rellevant a efectes de transparència en el control de la gestió dels recursos públics municipals. En aquest cas, 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 la resta d'informació sol·licitada (punt 3 de l'antecedent 1), en concret "*còpia de les factures i/o resta de documents justificatius de l'aplicació de les subvencions o ajuts atorgats*", 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 a la documentació comptable i justificativa que eventualment poguessin facilitar els diferents grups polítics a requeriment del Ple del Consell Comarcal. Qüestió que caldrà resoldre fent una ponderació raonada entre els diferents drets i interessos en joc (art. 24.2 LTC).

La persona reclamant justifica els motius pels quals li interessa accedir a la informació sol·licitada, en concret, manifesta els motius següents: "*Mantenir informats (...) els veïns, veïnes i contribuents (...) de les quantitats que en concepte de subvencions i ajuts s'han concedir des del Consell Comarcal (...) als diferents Grups i, especialment, de com es justifica l'aplicació d'aquests fons públics que, d'una manera o d'una altra, han sortit tots obligatòriament de les butxaques dels ciutadà i ciutadanes de la comarca com a contribuents d'impostos, taxes, contribucions especials i altres tributs (...)*".

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 els fons que reben del pressupost del Consell Comarcal.

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 la documentació sol·licitada com, per exemple, les diferents factures o documents justificatius dels mateixos. Ara bé, amb caràcter general, i en la mesura que els fons rebuts pels grups haurien d'anar destinats a despeses de funcionament, el ventall de despeses que s'haurien pogut realitzar amb aquests diners és molt 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..).

Així, aquesta informació, d'una banda, podria proporcionar informació sobre l'activitat dels consellers comarcals membres del grup, en funció de quina sigui la informació que

consti a les justificacions (p. ex. dinar d'un determinat conseller 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). Però d'altra banda, també podria proporcionar informació sobre 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).

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 comprovar que les dotacions es destinen a despeses de funcionament i no a altres coses, i en quina mesura es realitzen. Això, en principi, permetria comprovar la correcta utilització dels fons públics assignats als grups i formar una opinió crítica sobre les diverses maneres de procedir dels diferents grups.

Pel que fa a la informació que pugui afectar els consellers comarcals membres del grup, en el cas que es tracti de despeses que constin com imputables a l'activitat d'un determinat conseller la normativa de protecció de dades no impediria l'accés a aquesta informació. A més, 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 conseller o consellera seria molt menor i seria sens dubte respectuós amb el principi de minimització de les dades i no impediria l'accés a aquesta informació.

Des del punt de vista del conseller o consellera 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.

Així mateix, en el cas que les persones físiques que apareixen en les factures o documents justificants de les despeses siguin persones treballadores al servei de la corporació, conèixer la seva identitat sí podria ser necessari als efectes del control de la destinació dels fons que reben els grups polítics, en els termes de l'article 73.3 LRBRL. En aquest cas, la normativa de protecció de dades no seria impediment per a donar accés a la persona reclamant a la factura o documentació justificant.

VI

Per una altra banda, 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, cal tenir en compte que semblaria que es tracta 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 controlar la destinació dels fons.

En aquest sentit, 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. Així, 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.

Així, es podria facilitar anonimitzades les factures i documentació relativa a la despesa, en no ser rellevants per a la finalitat de control de la despesa realitzada pels grups municipals, mantenint però la referència concreta al concepte i quantia de la despesa.

VII

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 pel Consell Comarcal als diferents grups polítics. 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 conseller comarcal concret.

Més enllà d'això, atesa la informació de què es disposa, des de la perspectiva de la protecció de dades (principi de minimització) no sembla justificat, l'accés amb caràcter general a les dades personals de terceres persones físiques diferents dels consellers comarcals o de persones treballadores al servei del consell comarcal, que apareguin a les factures, als efectes de controlar la destinació dels fons que reben els grups municipals.

Barcelona, 6 de juny de 2019