

Reclamació: 312/2019

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 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 312/2019 presentada per un ciutadà contra un 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 11 d'abril de 2019 un ciutadà presenta un escrit a l'Ajuntament en que demana el desglossament de les despeses per any i justificació amb factures incloses, del destí dels diners percebuts per cadascun dels grups polítics de l'Ajuntament de l'any 2014 fins al 2018, agrupades per grup polític i any i tots els informes de la intervenció municipal sobre aquestes despeses.
2. En data 21 de maig de 2019, l'interessat presenta reclamació davant la GAIP al·legant que no ha rebut resposta de l'Ajuntament i que no li ha lliurat la informació. En aquest escrit el reclamant reitera la seva petició.
3. En data 24 de maig de 2019, la GAIP sol·licita a l'Ajuntament un informe en relació amb la reclamació presentada.
4. En data 3 de juliol de 2019, la GAIP sol·licita a aquesta Autoritat que emeti informe en relació amb la reclamació presentada.

Fonaments Jurídics

I

(...)

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).

Per tant, el tractament de dades personals (art. 4.2 RGPD) que puguin constar en la informació sol·licitada, en concret, en els justificants de les despeses realitzades pels grups municipals, 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 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 le 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, 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 personals, 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

Segons es desprèn de la reclamació, la persona reclamant sol·licita obtenir el desglossament de les despeses per any i la justificació amb factures incloses de la destinació dels diners públics percebuts per cadascun dels grups polítics municipals entre els anys 2014 i 2018, agrupades per grup polític i any, així com els informes de la intervenció municipal sobre aquests despeses.

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, es demana informació sobre la destinació que els grups polítics 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 2014-2018.

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

Cal fer avinent, que la persona reclamant manifesta en la seva sol·licitud davant l'Ajuntament, que exerceix el dret d'accés en la seva condició professional de periodista.

En aquest sentit, com ha posat de manifest de forma reiterada el Tribunal Europeu de Drets Humans (TEDH) en relació amb el dret a la llibertat d'expressió, que comprèn el dret a rebre o comunicar informacions i idees (article 10 del Conveni Europeu de Drets Humans), cal tenir en compte l'especial posició dels periodistes i els mitjans de comunicació -així com també d'altres sol·licitants d'informació pública, com ara les organitzacions no governamentals, investigadors o activistes-, ja que duen a terme una actuació, com a “vigilants” (*watchdog*), que contribueix a l'exercici del dret a donar i rebre informació i, en definitiva, al debat públic. Citem a tall d'exemple, les SSTEDH *Bladet Tromso c. Noruega* (20 de maig de 1999), *Rosiianu c. Romania* (24 de juny de 2014), o *Magyar Helsinki Bizottsag c. Hongria* (8 de novembre de 2016), entre moltes altres.

Així, resulta prou contrastat, tenint en compte el marc normatiu (art. 20.1.d) CE, i art. 10 CEDH), i la jurisprudència, que els periodistes -entre d'altres professionals i col·lectius- tindrien un rol destacat en la contribució de la formació de l'opinió pública lliure.

Per tant, la condició de periodista de la persona que sol·licita l'accés a informació pública pot ser un element a tenir en compte -si bé no de forma aïllada sinó juntament amb d'altres elements-, als efectes de la ponderació que cal dur a terme, als efectes de l'article 24.4 LTC.

Ara bé, en qualsevol cas, no sembla que la mera condició de periodista de qui sol·licita l'accés a informació pública hagi de comportar necessàriament l'accés a dades personals de terceres persones, en concret, les que podrien contenir les factures sol·licitades, al menys, sense tenir en compte altres elements de ponderació. Així, caldrà tenir en compte la concreció del motiu o la justificació que el reclamant de la informació pugui fer.

V

Pel que fa a l'accés a la informació sobre la destinació i justificació de les despeses que haurien realitzat els grups polítics amb les dotacions econòmiques rebudes, 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 del reclamant

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 pel ciutadà, disposar de la informació que permeti conèixer en què es gasten els grups polítics 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 polítics 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 la documentació comptable i les diferents factures justificatives d'aquestes despeses. Ara bé, 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..).

Així, aquesta informació, d'una banda, 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, com succeeix en aquest cas, dos dels grups municipals). Però d'altra banda podria proporcionar informació de 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.

Pel que fa a la informació que pugui afectar els regidors membres del grup, en el cas de les despeses de representació (viatges, dinars, etc.) seria convenient limitar aquesta informació al contingut mínim per complir amb la finalitat de controlar la destinació dels fons que reben els grups polítics. Per exemple, pel que fa a la informació sobre els dinars que hagi fet un regidor, per la seva funció de representació, aquesta informació podria contenir els noms dels restaurants, els imports abonats, etc., però no caldria facilitar la informació dels tipus de menús que hagi demanat, ja que això permetria analitzar o establir certs aspectes relatius, per exemple, a la seva salut, a les seves preferències personals o unes pautes de conducta no adequats ni pertinents, per aconseguir la finalitat pretesa. Així, 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. En el cas de viatges, agafant un altre exemple, no semblaria necessari proporcionar horaris o altres detalls que puguin permetre establir patrons de conducta.

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.

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

Pel que fa a 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.

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 polítics 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 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.

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 regidors o de persones treballadores al servei de la corporació local, que apareguin a les factures i documentació justificativa, als efectes de controlar la destinació dels fons que reben els grups polítics.

Barcelona, 16 de juliol de 2019

