

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 factures justificants de 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 una reclamació presentada per un ciutadà contra un ajuntament en relació amb la denegació d'accés a la informació sobre les factures justificants de 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 5 de juny de 2019 un ciutadà presenta un escrit a l'Ajuntament en que sol·licita el desglossament de les despeses realitzades pels grups municipals a càrrec de les dotacions econòmiques lliurades per la corporació de l'any 2017 i primer semestre de l'any 2018, amb les factures incloses.
2. En data 3 de juliol de 2019 l'Ajuntament notifica a la persona sol·licitant la resolució per la qual acorda: *“ESTIMAR PARCIALMENT la sol·licitud de dret d'accés a la informació pública formulada pel Sr (...), per la qual demana el desglossament de les despeses amb factures incloses de les aportacions de diner públic entregades per aquest Ajuntament al grup municipal de (...) l'any 2017 i primer semestre del 2018, i es desestima la part relativa a la justificació de les despeses amb factures incloses (...).”*
3. En data 25 de juliol de 2019, l'interessat presenta recurs potestatiu de reposició contra la resolució de l'Ajuntament. La corporació desestima el recurs que notifica a l'interessat en data 9 d'octubre de 2019.
4. En data 25 d'octubre de 2019, l'interessat presenta reclamació davant la GAIP al·legant que l'Ajuntament li ha lliurat la informació de forma parcial. En aquest escrit el reclamant reitera que vol accedir a la informació sol·licitada, en concret, a les factures justificants de les despeses.
5. En data 30 d'octubre de 2019, la GAIP sol·licita a l'Ajuntament un informe en relació amb la reclamació presentada.
6. En data 30 de desembre 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.

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 conclougui 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).

Per tant, el tractament de dades personals (art. 4.2 RGPD) que puguin constar en la informació sol·licitada, en concret, les factures 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, no s'ha estimat en la seva totalitat la sol·licitud presentada ja que s'ha donat accés al desglossament de les despeses però no a les factures justificants d'aquests despeses. Per tant, la persona reclamant torna a sol·licitar *“los gastos con sus correspondientes facturas de los grupos municipales de (...)”* de l'any 2017 i primer semestre de 2018.

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

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

El Pleno de la corporación, con cargo a los Presupuestos anuales de la misma, podrá asignar a los grupos políticos una dotación económica que deberá contar con un componente fijo,

idéntico para todos los grupos y otro variable, en función del número de miembros de cada uno de ellos, dentro de los límites que, en su caso, se establezcan con carácter general en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y sin que puedan destinarse al pago de remuneraciones de personal de cualquier tipo al servicio de la corporación o a la adquisición de bienes que puedan constituir activos fijos de carácter patrimonial.

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

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

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

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

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

Segons es desprèn de la reclamació de la persona sol·licitant, ja s'hauria facilitat informació sobre les despeses realitzades amb càrrec a les dotacions econòmiques que reben de l'Ajuntament, amb diferent grau de detall, arran de la primera sol·licitud formulada.

A partir d'aquí, es demana informació sobre les factures que justificarien aquestes despeses, tot això respecte a l'any 2017 i primer semestre de l'any 2018.

D'entrada la informació relativa a persones jurídiques que puguin constar en les factures justificatives de les despeses dels grups municipals, restarà fora de l'àmbit de protecció atorgat per la normativa en matèria de protecció de dades personals (article 4.1 RGPD). En conseqüència, no hi hauria impediments, des de la perspectiva de la protecció de dades, per a donar accés a la persona reclamant a aquest tipus d'informació relativa a persones jurídiques.

A més, quan es tracti d'informació relativa a persones físiques, pel tipus d'informació que es demana no sembla que aquesta pugui contenir dades especialment protegides.

Així doncs, per tal de donar-hi accés caldrà fer una ponderació raonada entre els diferents drets i interessos en joc, tenint 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

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).

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 podria contenir la documentació sol·licitada, en concret, les diferents factures justificatives d'aquestes despeses. Ara bé, tenint en compte el que disposa el Reial decret 1619/2012, de 30 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament pel qual es regulen les obligacions de facturació (en concret articles 6 i 7), cal considerar que les factures en general contindran, con a mínim, les dades corresponents al número de factura, la data d'expedició, el nom i cognoms, la raó o denominació social completa, tant de l'obligat a expedir la factura com el destinatari de les operacions; el NIF; el domicili de l'obligat i del destinatari, entre d'altres. En el cas de factures simplifiades inclouran, entre d'altres, el NIF, el nom i cognoms, així com la raó o denominació social completa de l'obligat a la seva expedició.

Amb caràcter general, i en la mesura que els fons rebuts pels grups polítics haurien d'anar destinats a despeses de funcionament, el ventall de despeses que s'haurien pogut realitzar amb aquests diners és ampli. Pot anar des de la compra de material d'oficina, el lloguer del local per exercir l'activitat del grup, l'organització de campanyes publicitàries, la contractació d'assessorament professional extern, fins al pagament de despeses de representació (dietes, viatges, dinars, etc..).

Aquesta informació, 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).

En el cas que es tractin 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.

No obstant això, 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 assistit un regidor, per la seva funció de representació, aquesta informació podria contenir els noms dels restaurants, els imports abonats, etc., però no caldria facilitar, per exemple, 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 establir unes pautes de conducta no 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.

Pel que fa a les terceres persones físiques que no formarien part del grup i que eventualment puguin resultar identificades en les respectives factures justificatives de les compres o serveis abonats per part dels grups polítics, en principi, a falta d'una major concreció sobre els motius pels quals interessa l'accés, 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. En aquest sentit, la necessitat de control en relació amb la utilització de fons públics, pot justificar l'accés a aquesta informació.

En aquest sentit, pot ser bo recordar que en l'àmbit de la contractació de les administracions públiques, la informació sobre la identitat dels contractistes, l'objecte del contracte i l'import del mateix, han de ser publicades, entre d'altra informació al portal de la transparència (art. 13 LTC) precisament com a mesura de transparència de la utilització de fons públics.

En el cas dels grups municipals, amb independència de la normativa de contractació que els sigui aplicable i de les obligacions de publicitat activa que puguin tenir, és evident que en els contractes

que han subscrit fent ús dels fons públics atorgats per l'administració concorre igualment la necessitat de justificar davant la ciutadania la utilització d'aquests fons, amb la qual cosa la limitació del dret a la protecció de dades de les terceres persones amb qui els subscriuen estaria plenament justificada quan s'exerceixi el dret d'accés.

V

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 impediria l'accés a les factures justificatives de les despeses que continguin dades personals dels regidors així com de terceres persones físiques que no formin part del grup, als efectes de controlar la destinació dels fons que reben els grups polítics.

Barcelona, 21 de gener de 2020