

Ref. : IAI 17/2019

Reclamación: 133/2019

Informe emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación con la reclamación presentada por un ciudadano contra un Ayuntamiento por la denegación de acceso a las facturas relacionadas con la contratación de abogados por parte del Ayuntamiento y resto de empresas y fundaciones municipales.

La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) pide a la Autoridad Catalana de Protección de Datos (APDCAT) que emita un informe sobre la reclamación 133/2019 presentada por un ciudadano contra un ayuntamiento por la denegación de acceso a las facturas relacionadas con la contratación de abogados por parte del Ayuntamiento y resto de empresas y fundaciones municipales.

Analizada la solicitud, que se acompaña de una copia del expediente administrativo tramitado ante la GAIP, y de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica emito el siguiente informe:

Antecedentes

1. En fecha 14 de enero de 2019, un ciudadano solicita al Ayuntamiento la siguiente información:
 - “facturas de todos los gastos del Ayuntamiento, las empresas, las fundaciones y patronatos municipales en relación con la contratación de abogados por el motivo que sea desde el año 2015 hasta la actualidad,
 - concepto por el que se contrataron los abogados y el precio de cada una de sus actuaciones.”
2. En datos 18, 24 y 31 de enero de 2018, y 4 de febrero de 2019, el Ayuntamiento deriva la solicitud de acceso a los distintos patronatos y fundaciones municipales.
3. En fecha 22 de febrero de 2019, el Ayuntamiento resuelve estimar la solicitud en lo que se refiere a la información sobre los gastos que el Ayuntamiento ha contraído con motivo de la contratación de abogados, desde el año 2015 hasta la actualidad.
4. En fecha 14 de marzo de 2019, el interesado presenta a la GAIP reclamación contra la resolución de la Alcaldía al considerar que la información facilitada es parcial y no se ajusta a su solicitud.

En concreto, expone que en algunos casos ha recibido una relación de la contratación de los abogados, pero no las facturas. Manifiesta asimismo que, en cuanto al motivo de la contratación, aunque figura el número de procedimiento, éste no queda claro porque no existe ninguna explicación sobre el concepto de la contratación (no se sabe el motivo o cuál es el objeto del procedimiento).

5. En fecha 5 de marzo de 2019, la GAIP solicita a esta Autoridad que emita el informe previsto por el artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con la reclamación presentada.

Fundamentos Jurídicos

De conformidad con el artículo 1 de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, la APDCAT es el organismo independiente que tiene por objeto garantizar, en el ámbito de las competencias de la Generalidad, los derechos a la protección de datos personales y de acceso a la información vinculada a los mismos.

El artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que regula la reclamación contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, establece que si la denegación se ha fundamentado en la protección de datos personales, la Comisión debe emanar informe a la Autoridad Catalana de Protección de Datos, el cual debe ser emitido en el plazo de quince días.

Por ello, este informe se emite exclusivamente en lo que se refiere a la valoración de la incidencia que el acceso solicitado puede tener respecto de la información personal de las personas afectadas. Por tanto, queda fuera del objeto de este informe cualquier otro límite o aspecto que no afecte a los datos de carácter personal que consten en la información solicitada.

El plazo transcurrido para la emisión de este informe puede comportar una ampliación del plazo para resolver la reclamación, si así lo acuerda la GAIP y se notifica a todas las partes antes de que concluya el plazo para resolver.

En consecuencia, el presente informe se emite en base a las mencionadas previsiones de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos y la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

De acuerdo con el artículo 17.2 de la Ley 32/2010, este informe se publicará en la web de la Autoridad una vez notificado a las personas interesadas, previa anonimización de los datos de carácter personal.

II

La Ley 19/2014, de 29 de diciembre de 2014, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, tiene por objeto regular y garantizar la transparencia de la actividad pública.

El artículo 18 de la Ley 19/2014 establece que “las personas tienen el derecho de acceder a la información pública, a que se refiere el artículo 2.b, a título individual o en nombre y representación de cualquier persona jurídica legalmente constituida” (apartado 1). El citado artículo 2.b) define “información pública” como “la información elaborada por la Administración y la que ésta tiene en su poder como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones, incluida la que le suministran los demás sujetos obligados de acuerdo con lo que establece esta ley”.

En términos similares se pronuncia la Ley 19/2013 en sus artículos 12 (derecho de acceso a la información pública) y 13 (información pública).

El artículo 3.1.b) LTC dispone que esta ley es de aplicación, entre otros, “b) A los organismos y entes públicos, las sociedades con participación mayoritaria o vinculadas, las fundaciones del sector público, las entidades de derecho público dependientes o vinculadas con las administraciones a que hace referencia la letra en (...)”

Además del Ayuntamiento, las empresas municipales, las fundaciones o patronatos municipales a que se refiere la solicitud (incluidas dentro de las entidades enumeradas en el artículo 3.1.b) del LT), y exclusivamente a efectos de la aplicación de la Ley de transparencia, tienen la calificación de administración administración pública (art. 2.f) de la LTC.

Como sujetos obligados por la legislación de transparencia quedan, por tanto, sometidas al cumplimiento de las obligaciones que se establecen, incluyendo tanto las obligaciones de publicidad activa previstas en los artículos 8 a 15 de la LTC, como las que puedan derivarse del ejercicio del derecho de acceso previsto en el artículo 18 del LTC.

La reclamación tiene por objeto el acceso a las facturas expedidas por abogados externos al Ayuntamiento y demás entidades municipales (empresas, patronatos o fundaciones), ya la información sobre el objeto de la contratación y el precio de cada una de las actuaciones.

Esta información es “pública” a efectos del artículo 2.b) de la LTC y, por tanto, queda sometida al derecho de acceso (art.18 de la LTC). Sin embargo, de acuerdo con el artículo 20 y s. de la Ley 19/2014, el derecho de acceso a la información pública puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas en las leyes. En concreto y en lo que se refiere a la información que contiene datos de carácter personal, hay que valorar si el derecho a la protección de datos de las personas afectadas justificaría o no la limitación del derecho de acceso a la información pública regulado en la L

III

El Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril, relativo a la protección de las personas físicas en cuanto al tratamiento de los datos personales (en adelante, RGPD), extiende su ámbito de protección a los datos personales entendidos como toda información sobre una persona física identificada o identificable, y considera persona física identificable “toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un número, un número de identificación, datos de localización, un identificador online o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona;” (artículo 4.1 del RGPD).

Por tanto, quedan excluidos de este ámbito de protección los datos de las personas jurídicas, tal y como especifica el mismo RGPD, al establecer 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 número y forma de la persona jurídica y sus datos de contacto.” (Considerando 14).

En consecuencia, desde la perspectiva de la normativa de protección de datos no supone impedimento alguno el acceso a los datos referidos a personas jurídicas que puedan constar en la documentación y/o información reclamada.

El artículo 5.1.a) del RGPD establece que todo tratamiento de datos personales debe ser lícito, leal y transparente en relación con el interesado (principio de licitud, lealtad y transparencia). De acuerdo con el artículo 6.1 del RGPD para llevar a cabo un tratamiento es necesario contar con una base jurídica que legitime este tratamiento, ya sea el consentimiento de la persona afectada, ya sea alguna de las demás circunstancias, como que “el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento” (letra c). El derecho de acceso a la información pública (artículo 18 de la LTC) puede obligar a la Administración a ceder datos personales de terceros sin necesidad de disponer de su consentimiento.

El acceso a las facturas relacionadas con la contratación de servicios jurídicos externos o a la información sobre el objeto del contrato y el precio de cada una de las actuaciones puede afectar por un lado a los datos personales del abogado (profesional autónomo) contratado para la realización del servicio y emisor de la factura correspondiente, y por otra a los datos personales de terceras personas físicas relacionadas con el objeto de la prestación del servicio.

IV

En cuanto al acceso a la información referida a los profesionales contratados que puedan contener las facturas solicitadas, y de acuerdo con el artículo 24.2 de la LTC, es necesario realizar una ponderación previa entre diferentes derechos e intereses en juego.

Apuntar que en materia de contratación administrativa, el artículo 13.1. de la LTC obliga a la Administración a publicar, entre otros, “ d) Importe de las licitaciones, de adjudicación del proyecto utilizado para contratar y la identidad del adjudicatario, la duración, el número de licitadores, los criterios de adjudicación, el cuadro comparativo de ofertas y las respectivas puntuaciones, así como los acuerdos e informes técnicos del proceso de contratación. Esta información debe estar actualizada y hacer referencia, como mínimo, a los últimos cinco años.

Esta obligación abarca todos los contratos, incluidos los menores, y con independencia de que el adjudicatario sea persona jurídica o física. Así, no habría problema, desde el punto de vista de la protección de datos, en poder acceder a información sobre los adjudicatarios de estos contratos relativa, por ejemplo a su identificación, el hecho de haber sido contratados por el Ayuntamiento , el importe de los servicios prestados o el objeto del contrato.

La información que puede constar en las facturas es información vinculada a su esfera profesional que revelaría datos ocupacionales y económicos del profesional afectado. El conocer que un determinado abogado presta servicios de asesoramiento o asistencia jurídica a la administración local, el tipo de servicios concretos prestados y qué cuantías se han cobrado, no siempre debe ocasionar un perjuicio desde el punto de vista de la privacidad de los profesionales afectados (en algunos casos puede incluso ser un argumento comercial), aunque no se puede descartar que en algún caso pueda generar algún tipo de perjuicio.

Por el contrario, es información que puede ser relevante a efectos de evaluar la gestión administrativa respecto a la contratación de los servicios objeto de reclamación, con una incidencia directa sobre los recursos públicos. Teniendo esto en cuenta, y el hecho de que el acceso de la ciudadanía a la identidad del adjudicatario ya está prevista en la legislación de transparencia a través de la publicidad activa no parece que pueda haber inconveniente en facilitar el acceso del reclamante a la información sobre la identidad del abogado el tipo de servicio realizado

Advertir sin embargo que el principio de minimización de los datos (artículo 5.1 c) RGPD) exige que los datos sometidos a tratamiento sean adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con las finalidades para las que son tratadas. En aplicación de este principio, habría que omitir previamente aquellos datos identificativos (como el NIF, domicilio) así como otros datos personales que, más allá de la identificación del adjudicatario, puedan constar y sean innecesarios para alcanzar la finalidad de transparencia perseguida.

V

Por lo que respecta a la información sobre terceras personas relacionadas directamente con el objeto de la prestación de asesoramiento, asistencia jurídica o defensa en un proceso concreto que podría verse afectada por el acceso a las facturas reclamadas o a la información sobre el objeto o motivo de la contratación, se considera el siguiente.

El objeto de la prestación que pueda justificar el contrato o el encargo de servicios jurídicos externos por parte del Ayuntamiento o el resto de entidades municipales puede ser muy diverso. Así, éste puede consistir desde el asesoramiento, la asistencia jurídica o defensa en algún ámbito jurídico concreto, hasta una actuación determinada concreta (emisión de un dictamen, un informe o el asesoramiento y asistencia jurídica para la defensa de el Ayuntamiento o de un funcionario o cargo público del mismo ante la jurisdicción contencioso-administrativa, social, civil o penal), que pudiera derivarse de actuaciones llevadas a cabo por el personal del Ayuntamiento. En este contexto, es posible que tanto en las facturas como en la información sobre el objeto de la prestación reflejada en el contrato, puedan aparecer informaciones referidas a terceras personas identificadas

Tal y como se ha apuntado, la normativa sobre publicidad activa obliga a publicar información sobre el objeto de los contratos (artículo 13.1 LTC). Y en principio el objeto de los contratos podría contener esa información respecto a estas terceras personas. Habrá que ver, pues, si facilitar acceso a esta información personal resultaría justificado.

El reclamante, al solicitar el acceso, manifiesta su interés en conocer “qué cantidad de dinero público municipal se ha gastado en abogados en los últimos años en el consistorio y en las diferentes empresas municipales, fundaciones y patronatos municipales (...)”.

La finalidad de la ley de transparencia, es precisamente establecer un sistema de relación entre las personas y la Administración pública y los demás sujetos obligados, fundamentado en el conocimiento de la actividad pública, la incentivación de la participación ciudadana, la mejora de la calidad de la información pública y de la gestión administrativa y la garantía de la rendición de cuentas y de la responsabilidad en la gestión pública (artículo 1.2 LTC). En este sentido, disponer de información sobre las actuaciones que han justificado la emisión de las facturas a cargo del Ayuntamiento

reclamando conocer y valorar por qué se han contratado servicios jurídicos externos y el gasto público que ha supuesto la realización de estos servicios.

En respuesta a la solicitud de acceso, el Ayuntamiento habría entregado al reclamante un listado con la relación de las facturas emitidas por los diferentes abogados contratados por la corporación, donde consta el número de entrada de la factura, la fecha del documento, el importe total de la factura, el nombre del profesional o despacho de profesionales que la hubiera expedido y un breve texto explicativo de las actuaciones realizadas.

Según se desprende del informe del Ayuntamiento remitido a la GAIP, el listado facilitado al interesado fue extraído del programa de contabilidad municipal en base a la información volcada desde el mismo. Argumenta que en la relación de facturas inicialmente extraída “se ajustó en algunos casos, reformulando la dicción del código “Texto explicativo” que hace referencia al “objeto por el que se emitieron las facturas, a la mejor identificación de la prestación de los servicio por el que”. Esta reformulación, se ha realizado, según se desprende del mismo informe, con el fin de evitar la identificación de terceras personas relacionadas con el objeto de las actuaciones.

Entre estas terceras personas que resultarían afectadas se encuentran, según indica el Ayuntamiento, empleados/as municipales y cargos que resultan identificados/as y otras personas que han iniciado acciones administrativas y/o judiciales de cualquier orden contra el Ayuntamiento.

Visto el contenido de la información correspondiente al apartado “texto explicativo” sobre la actuación concreta de cada factura, se pueden apreciar una serie de actuaciones referidas a la asistencia jurídica en los distintos procesos judiciales abiertos en defensa del Ayuntamiento o de los empleados públicos de la Corporación, con especificación del número de procedimiento y juzgado o tribunal.

El interesado muestra su disconformidad con la información entregada, al entender que con estos datos no puede saber el motivo u objeto concreto que justificaría la actuación y contratación del abogado externo, información que considera importante porque existen cargos electos y trabajadores públicos investigados.

Teniendo en cuenta todo ello, ya la hora de realizar una valoración, hay que distinguir, por su naturaleza y afectación, entre las actuaciones que tienen por objeto la defensa de empleados municipales, algunos de ellos cargos electos en los respectivos juzgados de instrucción u otras de la jurisdicción penal, y las actuaciones que tienen por objeto el asesoramiento o defensa del Ayuntamiento en procedimientos judiciales o administrativos iniciados por terceras personas contra el consis

VI

En cuanto a las actuaciones que tienen por objeto la defensa de empleados o cargos electos municipales en los respectivos juzgados de instrucción u otros de la jurisdicción penal, debe tenerse en cuenta que estamos ante información relacionada con la comisión de infracciones penales o administrativas.

De acuerdo con el artículo 23 LTC: “Las solicitudes de acceso a la información pública deben ser denegadas si la información que se desea obtener contiene datos personales especialmente protegidos, como los relativos a la ideología, afiliación sindical, la religión, las creencias, el origen racial, la

salud y la vida sexual, así como las relativas a la comisión de infracciones penales o administrativas que no comporten la amonestación pública al infractor, salvo que el afectado consienta expresamente a través de un escrito que debe acompañar la solicitud”.

Por otra parte, el artículo 15.1 de la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, como norma básica que garantiza un contenido mínimo del derecho de acceso a todo el territorio estatal dispone:

“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 comportaran 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 aquel estuviera amparado por una norma con rango de Ley.”

La disposición adicional segunda de la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD), establece 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 interpretación conjunta de los artículos 23 LTC y 15 de la Ley 19/2013 nos lleva a concluir que el acceso a la información personal relacionada con la comisión de infracciones penales o administrativas sólo estaría autorizado cuando se cuente con el consentimiento expreso del afectado o se cuente con una norma con rango de ley que lo ampare.

Ahora bien, la finalidad de la transparencia parece que requiere poder conocer no sólo el hecho de que se haya contratado a un abogado externo para la defensa jurídica de un cargo electo u otro personal del Ayuntamiento, sino también al que se han destinado concretamente a estos recursos públicos. Debe tenerse en cuenta además el especial interés público que puede tener la información relacionada con las actuaciones de servidores públicos que pueden haber incurrido en infracción administrativa o penal y sobre la actuación municipal en relación con estas situaciones.

Por eso, siguiendo el criterio apuntado en el informe IAI 22/2017 disponible en la web de la Autoridad www.apdcat.cat, una solución que podría hacer compatible las previsiones del artículo 23 LTC y 15.1 LT con el derecho a la protección de los datos personales de las personas afectadas, podría ser no facilitar la identidad de las personas afectadas por las diligencias penales o por infracciones administrativas, sino facilitar simplemente su condición de cargo electo o de personal del Ayuntamiento, y por otra parte, información sobre si se trata de delitos contra la Administración Pública (Título XIX del Código Penal) en relación con el Ayuntamiento, supuesto en el que podría existir un conflicto de intereses relevante.

No escapa tampoco a esta autoridad, que es posible que dada la naturaleza de los hechos (procedimiento penal contra un cargo electo o contra un trabajador municipal) el conjunto de la población haya podido obtener ya información por otras vías sobre su existencia y sobre la identidad de las personas afectadas. En estos casos podría resultar relativamente fácil relacionar la

información obtenida por la vía del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, con la identidad de estas personas ya previamente conocida. Ciertamente puede ser así, pero en este caso no sería la información facilitada por la vía del derecho de acceso la que permitiría conocer información relacionada con la comisión de infracciones, sino simplemente con que la defensa había corrido a cargo de la corporación municipal.

En el listado facilitado al reclamante, se especifican las diferentes actuaciones realizadas en defensa de un empleado público o cargo electo, ante los distintos juzgados del orden penal. El reclamante desea que se le facilite más información sobre el objeto del procedimiento.

Advertir sin embargo que la información sobre los hechos que hayan podido dar lugar a la infracción administrativa, falta o delito de que se trate, o sobre su tipificación, iría más allá de lo que se puede entender que es objeto del contrato a efectos de transparencia en el control y gestión de los recursos públicos. Por tanto, el acceso a dicha información no contaría con la habilitación prevista en el artículo 13.1 LTC en relación con los artículos 23 LTC y 15.1 de la Ley estatal 19/20

Por todo ello, en el caso planteado, si bien podría facilitarse al reclamante información sobre si el objeto ha sido la defensa de un cargo electo u otro personal de la corporación y sobre qué actuaciones están relacionadas con delitos contra la Administración Pública (Título XIX del Código Penal) en relación con el Ayuntamiento, es necesario limitar el acceso a cualquier otra información sobre los hechos, conductas concretas o tipificaciones de las infracciones, delitos o faltas sobre las que versan las causas judiciales concretas.

VII

Es posible, como apunta el Ayuntamiento, que con la descripción de la actuación que justifique el precio de la factura puedan resultar identificadas directamente oa través del contexto, las personas físicas con las que el Ayuntamiento mantiene la controversia.

Teniendo en cuenta que la finalidad del acceso es conocer la cantidad de dinero público municipal gastado en abogados en los últimos años en el consistorio y en las diferentes empresas, fundaciones y patronatos municipales, no parece que para alcanzar esta finalidad sea necesario y pueda estar justificado un acceso generalizado a la identidad de todas las personas físicas con las que el Ayuntamiento mantiene o ha mantenido litigios en vía judicial o administrativa.

De hecho, el reclamante, al manifestar su disconformidad con la información entregada por el Ayuntamiento, subraya la importancia que tiene conocer los motivos concretos de las actuaciones por el hecho de que hay cargos electos y trabajadores públicos investigados, y por tanto, no parece que en cuanto al resto de actuaciones judiciales que habrían motivado la contratación de abogados, haya interés en acceder a la identidad de las personas que mantienen o han mant

Consecuentemente, y por aplicación del principio de minimización (artículo 5.1. c) RGPD) se considera que en todos estos casos, en el objeto de la prestación, no debería incluirse información que permita identificarlas.

CONCLUSIÓN

La normativa de protección de datos no impediría el acceso a las facturas y/oa la información sobre el objeto de los contratos de prestación de servicios jurídicos externos, siempre que se limite el acceso a la información personal de terceras personas relacionadas con el objeto de la prestación en los términos expuestos en este informe, en los datos personales (NIF, domicilio, etc.) de los profesionales contratados que puedan constar en las facturas respectivas.

En el caso de los cargos electos y otro personal de la Corporación, sólo sería posible facilitar información sobre si el objeto del contrato ha sido su defensa y si las actuaciones están relacionadas con delitos contra la Administración Pública (Título XIX del Código Penal) . Habrá que limitar el acceso a cualquier otra información sobre los hechos, conductas concretas o tipificaciones de las infracciones, delitos o faltas sobre las que versan las causas judiciales concretas.

Barcelona, 28 de mayo de 2019

Traducción Automática