

**Informe jurídic emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb la reclamació contra la denegació per part d'un Departament de la Generalitat de la sol·licitud d'accés per part d'un ciutadà a una llista dels diputats del Parlament de Catalunya amb seguretat facilitada pel Departament en les darreres cinc legislatures.**

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 en relació amb la denegació per part d'un Departament de la sol·licitud d'accés per part d'un ciutadà a una llista dels diputats del Parlament de Catalunya, amb seguretat facilitada pel Departament en les darreres cinc legislatures.

Analitzada la sol·licitud, que s'acompanya d'una còpia de l'expedient de la reclamació presentada, d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica, s'informa del següent:

**Antecedents**

1. En data 7 d'octubre de 2020, es presenta una sol·licitud d'accés adreçada a un Departament en què se sol·licita:

*“El nombre de todos y cada uno de los diputados de Parlament que han tenido seguridad aportada por parte del Departament (...) o la Generalitat de Catalunya en general. Solicito que se me facilite esta información para las cinco últimas legislaturas y se me desglose para todas y cada una de esas cinco legislaturas. Solicito, además, que para cada diputado y legislatura se me indique el motivo de aportarle seguridad y si se hacía a través de los Mossos d'Esquadra, de otro cuerpo de policía o a través de seguridad privada. Recuerdo que se trata de información considerada de interés y acceso público por parte del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal y que no cabe ningún límite para no entregarla, tal y como ha dictado el Consejo en la Resolución 082/2020”.*

2. En data 9 de novembre de 2020, el Departament, (...) comunica per escrit la denegació de la sol·licitud d'accés. En aquest escrit manifesta el següent:

*“ La Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra (PG-ME), presta y ha prestado protección a aquellos cargos públicos de la Comunidad Autónoma de Cataluña que por la responsabilidad del cargo que ostentan y tras el análisis operativo correspondiente se valora que tienen un riesgo potencial de seguridad. Dicha protección no está prevista ni regulada en ninguna disposición*

*normativa concreta, y se efectúa en base a las competencias que como policía integral ostenta la PG-ME.*

*En este sentido, durante las cinco últimas legislaturas la PG-ME ha dado protección personal a los presidentes de la Generalitat de Catalunya, a los presidentes/as del Parlament, y a los miembros del Gobierno, por el riesgo que resulta inherente a la responsabilidad, exposición y vulnerabilidad de los cargos que representan. Así mismo, se ha dado protección a algunos/as presidentes/as de los diferentes grupos parlamentarios, que también comportaban esa misma valoración de riesgo para su seguridad. De la misma manera, la PG-ME puede otorgar protección a otros miembros del Parlament respecto de los cuales se valore operativamente que existe un riesgo para su seguridad.*

*[...] la Dirección General de la Policía, no puede dar los datos ni sobre las concretas valoraciones de riesgo que efectúa respecto de los diferentes cargos electos a los que da protección, ni tampoco respecto de los diputados concretos a los que se les ha proporcionado o se les proporciona actualmente, dado que dicha información puede afectar a la Seguridad tanto de aquellos a los que se les presta como respecto de aquellos a los que no.*

*En este sentido, se considera que la solicitud [...] ha de ser denegada dado que se enmarca dentro del límite incluido en el artículo 21.1 a) y 23 de la Ley 19/2014, en tanto en cuanto la misma podría implicar la divulgación de datos personales incluidos en el artículo 23, puesto que se solicita no sólo la identificación de los diputados a los que se presta o se ha prestado un servicio de protección, sino también los motivos por los que se le ha dado, datos que pueden ser especialmente protegidos. De la misma manera, la citada solicitud implicaría aportar información cuya divulgación también podría afectar a la organización y eficacia de las actuaciones, en la medida que darían a conocer qué actuaciones policiales se realizan y cuáles no, pudiendo poner en riesgo a los diputados, a los funcionarios policiales que la desarrollan y a la propia seguridad pública.*

*En definitiva, facilitar la información supondría hacer pública información relativa a la organización, métodos y valoraciones de los operativos destinados a proteger a las citadas personalidades. Es decir, se revelarían datos que podrían dejar al descubierto vulnerabilidades o facilitar la preparación organizada de acciones delictivas contra dichas personas o reducir la efectividad de las correspondientes medidas policiales. [...]"*

3. En data 10 de novembre de 2020, el ciutadà presenta una reclamació davant la GAIP a la qual reitera la sol·licitud en els mateixos termes que es va formular davant el Departament.

4. En data 12 de novembre de 2020, la GAIP tramet la reclamació al Departament, requerint-li un informe que exposi els antecedents de fet i fonamenti el seu posicionament en relació amb la reclamació, així com l'expedient complet i, si escau, concreti les terceres persones que resultin afectades per l'accés reclamat, així com la persona o persones que el representaran a la sessió de mediació sol·licitada pel ciutadà.

5. En data 25 de novembre de 2020, la GAIP adreça una sol·licitud d'informe a aquesta Autoritat, d'acord amb el que preveu l'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

#### **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, entesa com qualsevol informació sobre una persona física identificada o identificable, directament o indirectament, en particular mitjançant un identificador, com per exemple un nom, un número d'identificació, dades de localització, un identificador en línia o un o diversos elements propis de la identitat física, fisiològica, genètica, psíquica, econòmica, cultural o social d'aquesta persona, d'acord el que preveu l'article 3.1 de la Directiva (UE) 2016/680 del Parlament i del Consell de 27 d'abril de 2016, relativa a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals per part de les autoritats competents per a fins de prevenció, investigació, detecció o enjudiciament d'infraccions penals o d'execució de sancions penals, i a la lliure circulació d'aquestes dades i per la qual es deroga la Decisió Marc 2008/977 / JAI del Consell (endavant la Directiva (UE) 2016/680). Aquesta Directiva encara no ha estat transposada a l'ordenament jurídic espanyol.

Per tant, queda fora de l'objecte d'aquest informe qualsevol altre límit o qüestió que no afecti les dades personals 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 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 personals.

## II

D'acord amb el que estableixen els articles 2 i 3.1) de la Directiva (UE) 2016/680, aquesta Directiva s'aplica als tractaments que es duguin a terme per part de les autoritats competents amb finalitats de prevenció, investigació, detecció o enjudiciament d'infraccions penals o

d'execució de sancions penals, sobre qualsevol informació “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”.

A aquests efectes, l'article 6.c) de la Directiva preveu, entre altres, que es considera com a categoria d'interessats a les “víctimas de una infracción penal o personas respecto de las cuales determinados hechos den lugar a pensar que puedan ser víctimas de una infracción penal.”

Per, tant, el tractament de dades de persones a les quals es facilita un servei de seguretat per les autoritats competents en matèria de seguretat pública com a mesura de prevenció davant d'eventuals delictes que puguin patir es regeix per la Directiva (UE) 2016/680 i, més en concret, per la normativa que la transposi.

No obstant això, la Directiva (UE) 2016/680 no ha estat transposada a l'ordenament jurídic espanyol en el moment de la redacció del present informe. En aquest sentit, la disposició transitòria quarta de la Llei Orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de Protecció de Dades Personals i garantia dels drets digitals (LOPDGDD) preveu que els tractaments sotmesos a la Directiva (UE) 2016/680, es continuen regint per la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre (endavant LOPD) i en particular l'article 22, i les seves disposicions de desplegament, mentre no entri en vigor la norma que transposi al dret espanyol el que disposa la directiva esmentada.

Prenent en consideració que la pretensió del ciutadà és la comunicació per part del Departament de determinada informació que afecta als diputats, l'article 11 de l'LOPD disposa que les dades personals objecte del tractament només poden ser comunicades a un tercer per al compliment de finalitats directament relacionades amb les funcions legítimes del cedent i del cessionari amb el consentiment previ de l'interessat, llevat que la cessió sigui autoritzada en una llei. (arts. 11.1 i 11.2.a LOPD).

En relació amb aquesta previsió, la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant, LTC) regula i garanteix l'accés a documents en poder de les autoritats públiques o organismes públics. D'acord amb el que preveuen els articles 2.b) i 18 de l'LTC, es reconeix a les persones, a títol individual o en nom i representació d'una persona jurídica legalment constituïda, el dret d'accés a la informació pública, entenent-se com a tal “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 estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant, LT), en els seus articles 12 (dret d'accés a la informació pública) i 13 (informació pública).

Aquestes previsions, a més, tenen cabuda en el que preveu el Considerant 16 de la Directiva (UE) 2016/680, pel qual la seva aplicació “[...] se entiende sin perjuicio del principio de acceso del público a los documentos oficiales. Según el Reglamento (UE) 2016/679, los datos personales que figuran en documentos oficiales que se encuentren en posesión de una autoridad pública o de un organismo público o privado para la realización de una tarea de interés público pueden ser

*divulgados por dicha autoridad u organismo de conformidad con el Derecho de la Unión o del Estado miembro que resulte de aplicación a dicha autoridad u organismo público a fin de conciliar el derecho de acceso del público a los documentos oficiales con el derecho a la protección de los datos personales.”*

En el cas que ens ocupa, la informació a la qual es pretén accedir correspon als diputats del Parlament amb seguretat aportada pel Departament, en les darreres cinc legislatures (inclosa la present) i amb el desglossament de cadascuna. En particular, se sol·licita que respecte a cada diputat i legislatura s'indiqui el motiu de dotar-lo de seguretat i a través de quin cos policial, o seguretat privada.

Atès l'anterior, es pot concloure que aquesta informació ha de ser considerada pública als efectes dels articles 2.b de l'LTC i sotmesa al dret d'accés (art. 18) en ser documentació que està en possessió del Departament a conseqüència de l'exercici de llurs competències. Cal fer avinent, però, que aquest dret d'accés no és absolut i pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes per les lleis, com és el cas dels límits dels articles 23 i 24 de l'LTC pel que fa a les dades personals.

### III

Escau analitzar en primer lloc si entre la informació personal sol·licitada hi ha alguna dada de les categories a què l'article 23 de l'LTC atorga una especial protecció.

*L'article 23 de l'LTC preveu que “Les sol·licituds d'accés a la informació pública han d'ésser denegades si la informació que es vol obtenir conté dades personals especialment protegides, com ara les relatives a la ideologia, l'afiliació sindical, la religió, les creences, l'origen racial, la salut i la vida sexual, i també les relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives que no comportin l'amonestació pública a l'infractor, llevat que l'afectat hi consenti expressament per mitjà d'un escrit que ha d'acompanyar la sol·licitud.”*

D'acord amb la documentació que consta a l'expedient, la resolució del Departament es fonamenta en els límits a l'accés a la informació pública que preveuen els articles 21.1.a) i 23 de l'LTC, en considerar que les dades a les quals la persona reclamant pretén accedir inclourien dades que poden ser d'especial protecció en la mesura que, a més de la identificació dels diputats als quals s'ha valorat la necessitat d'atorgar-los de protecció, se sol·liciten també els motius que justificaren aquesta i el responsable de la prestació. Considera que la comunicació d'aquestes dades podria afectar a l'organització i eficàcia de les actuacions policials, ja que permetrien deduir les que no es duen a terme i, en conseqüència, comprometre la seguretat dels diputats, revelar vulnerabilitats o bé facilitar la preparació organitzada d'accions delictives dirigides a aquestes persones o reduir l'efectivitat de les mesures adoptades.

En particular, cal recordar que la persona reclamant sol·licita l'accés a la informació relativa a la identificació dels diputats de les darreres cinc legislatures, inclosa la present, als quals s'ha acordat la prestació del servei de protecció a càrrec del Departament, així com els motius que justificaren aquesta protecció i el cos policial responsable, o bé, si es presta o s'ha prestat a través de seguretat privada.

Amb la informació de què es disposa, no sembla que la informació sol·licitada hagi d'incloure cap de les categories de dades a les quals es refereix l'article 23.

Malgrat això, és cert que tractant-se de diputats del Parlament la seva identitat es pot relacionar fàcilment amb una determinada formació política. I també és cert que en determinats casos la informació del motiu pel qual se li assigna seguretat pot contenir informació relacionada amb la formació política a la qual pertany.

No obstant això, cal tenir en compte que en ambdós casos la informació sobre la formació política amb la qual estan vinculats seria informació que les mateixes persones afectades han fet manifestament pública en concórrer a unes eleccions a les llistes d'una determinada formació, amb la qual cosa existiria habilitació per al lliurament d'aquesta informació (art. 10.c) de la Directiva i art. 15.1 LT).

Òbviament, si a banda de la formació política a la qual pertany un Diputat, en la informació a la qual es pretén accedir constessin dades que puguin ser relacionades hi hagués o es pogués relacionar amb alguna altra de les categories de dades a què es refereix l'article 23, s'hauria d'excloure de l'accés.

#### IV

Pel que fa a la resta d'informació, cal tenir en compte l'article 24 LTC. Aquest article preveu el següent:

*"1. S'ha de donar accés a la informació pública si es tracta d'informació directament relacionada amb l'organització, el funcionament o l'activitat pública de l'Administració que contingui dades personals merament identificatives llevat que, excepcionalment, en el cas concret hagi de prevaler la protecció de dades personals o altres drets constitucionalment protegits.*

*2. Si es tracta d'altra informació que conté dades personals no incloses a l'article 23, 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."*

Cal tenir en compte que les dades identificatives dels diputats electes són dades públiques d'acord amb la legislació electoral (Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, del règim electoral general) i a més, un cop proclamats, la seva identificació resta sotmesa al règim de publicitat activa la qual consta especialment del Títol VI del Reglament del Parlament, i en particular a l'article 211 el qual preveu l'obligació de la publicació de l'organització del Parlament i

l'Administració Parlamentària, així com els currículums de les persones proposades per a ocupar càrrecs públics el nomenament dels quals correspon al Parlament.

Aquest règim opera sens perjudici del dret d'accés a la informació pública, i en especial en relació amb les dades merament identificatives les quals, d'acord l'article 24.1 de l'LTC, s'ha de donar accés en la mesura que la sol·licitud sigui relativa a informació relacionada amb l'organització, funcionament o l'activitat pública de l'administració, llevat que hagi de prevaldre la protecció de dades personals o altres drets constitucionalment protegits.

No obstant això, cal tenir present que la pretensió de la persona reclamant no és conèixer les dades merament identificatives, sinó aquells diputats als quals el Departament ha proporcionat protecció personal en les darreres cinc legislatures, inclosa l'actual, i els motius que ho justificaren així com el cos policial responsable, o en el seu cas, si s'ha prestat a través de seguretat privada. En conseqüència, la pretensió s'ha d'analitzar a partir de l'article 24.2 de l'LTC, el qual requereix la ponderació entre l'interès en la divulgació de la informació i els drets de les persones afectades, entès com a qualsevol dret o llibertat que pugui veure's afectat per la divulgació de la informació a la qual es pretén accedir.

D'acord amb les previsions de l'article 24.2 de l'LTC, la ponderació s'ha de dur a terme en consideració dels elements que, per cada cas particular, puguin ser rellevants, com per exemple, el temps transcorregut respecte a la informació sol·licitada, la seguretat de les persones o bé la finalitat en l'accés.

Respecte a la finalitat, l'article 18.2 de l'LTC preveu que l'exercici del dret d'accés a la informació pública no és condicionat a la concurrència d'un interès personal, així com tampoc resta subjecte a l'al·legació d'una motivació o invocació de cap norma. No obstant això, conèixer la finalitat o la motivació de la sol·licitud pot ser un element important a tenir en compte a la ponderació. En aquest cas concret, no consta a l'expedient la motivació o la finalitat la qual es volen destinar les dades a les quals es pretén accedir, per aquest motiu aquesta circumstància no pot ser valorada. Tot i això, d'acord amb el que preveu l'article 18.2 de LTC, aquest fet tampoc impedeix per si mateix l'exercici del dret d'accés a la informació pública.

És evident, tal com exposa el Departament, que facilitar informació sobre els diputats als quals s'ha proporcionat protecció personal en les darreres cinc legislatures, el motiu, i si s'ha fet a través d'un cos policial o seguretat privada pot comprometre la seva seguretat i també la d'aquells als quals no s'ha proporcionat protecció. També pot revelar dades relatives al funcionament dels cossos policials que podrien comprometre els operatius.

Cal tenir present que, si bé la persona reclamant no ha sol·licitat dades relatives a la tipologia dels operatius, els recursos personals destinats, o bé altres detalls sobre els dispositius, la informació pot desvelar i deixar al descobert la manca de protecció sobre alguns diputats, fet que podria afectar a la seva seguretat.

Això afecta d'una manera molt intensa als diputats de l'actual legislatura, però també afecta a la informació sobre els dispositius de seguretat per als diputats de legislatures anteriors, atès que disposar d'informació sobre els dispositius de seguretat existents en legislatures anteriors pot oferir informació que pot afectar l'eficàcia dels dispositius de seguretat actuals o futurs.

A banda d'aquestes qüestions relacionades amb la seguretat, tant dels diputats i diputades a qui s'ha assignat protecció com dels que no, cal tenir en compte que la informació sobre el motiu de l'establiment de seguretat a determinats diputats pot oferir informació sobre aspectes de la seva vida privada.

Llevat dels casos dels presidents de la Generalitat, expresidents i consellers de la Presidència, en els quals la normativa ja preveu la necessitat de garantir la seva protecció a través de l'Àrea de Seguretat Institucional del Departament de la Presidència (disposició addicional setena del Decret 20/2019, de 29 de gener, de reestructuració del Departament de la Presidència) o d'altres casos, com la resta de consellers o els presidents dels grups parlamentaris, en els quals es dedueix de la resposta del Departament que ja tenen assignada seguretat de manera general per raó del càrrec, l'establiment de seguretat per altres alts càrrecs i diputats resta subjecta a la valoració del risc efectuat per la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, d'acord amb el que manifesta el Departament a la seva resolució de denegació. Aquesta valoració del risc pot comportar l'anàlisi de molts aspectes de la vida dels diputats, no només de la seva vida professional sinó també de la seva vida privada i familiar.

Lliurar aquesta informació pot afectar de manera significativa la seva vida privada i, fins i tot, íntima.

Front això, certament la ciutadania pot tenir interès en conèixer la utilització dels recursos públics i en concret dels recursos destinats a la seguretat dels diputats i diputades del Parlament. Tal com recull l'exposició de motius de l'LTC, *"En un context d'estat democràtic i de dret, tots els poders públics tenen la legitimitat que els dona la participació ciutadana en llur configuració (de manera directa o indirecta), la qual cosa obliga a donar compte a la ciutadania, d'acord amb el principi de responsabilitat, de la seva activitat i de la gestió dels recursos públics que s'han posat al seu abast."*

Ara bé, aquest control es pot dur a terme també sense necessitat de conèixer la identitat de les persones concretes a qui s'ha assignat servei de seguretat, el motiu pel qual s'ha fet en cada cas i el tipus de seguretat assignada.

La persona reclamant al·ludeix al seu escrit de reclamació davant la GAIP que *"se trata de información considerada de interés y acceso público por parte del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal y que no cabe ningún límite para no entregarla, tal y como ha dictado el Consejo en la Resolución 082/2020"*. No obstant això, i a banda que el criteri d'aquesta Autoritat no està sotmès al criteri d'aquella institució, cal tenir en compte que aquella resolució es pronuncia en relació amb les qüestions plantejades en aquell procediment i, més en concret, amb la inadmissió de la sol·licitud per part del Ministeri d'Interior en considerar que la informació requeria una acció prèvia de reelaboració (article 18 LT). En conseqüència, el Consejo no feia una anàlisi en relació amb el límit derivat de la protecció de dades personals.

Essent així, hauria de prevaler el dret a la protecció de dades personals davant el dret d'accés. Des del punt de vista de la normativa de protecció de dades, podria ser suficient a aquests efectes poder disposar d'informació sobre el nombre de diputats que ha gaudit de seguretat, l'explicació general dels criteris d'assignació (sense que es puguin vincular amb aspectes de la vida de diputats o diputades concrets) o el nombre de casos en què s'ha acudit a serveis de seguretat privada.



## **Conclusió**

No s'adequaria a la normativa de protecció de dades lliurar informació sobre la identitat dels diputats i diputades del Parlament a qui s'ha assignat seguretat en les darreres cinc legislatures, el motiu de l'assignació i el tipus de dispositiu (cos policial o seguretat privada) establert en cada cas, atès que aquesta informació pot afectar tant la seguretat de les persones afectades com aspectes de la seva vida privada i fins i tot la seva intimitat personal i familiar.

Barcelona, 17 de desembre de 2020