

Informe jurídic 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 el desglossament de la destinació de les dotacions econòmiques lliurades per la corporació als grups polítics municipals, amb les factures incloses, des del mes de juny de 2019 al mes de juny de 2021.

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 presentada per un ciutadà contra l'Ajuntament en relació amb la denegació d'accés a la informació sobre el desglossament de la destinació de les dotacions econòmiques lliurades per la corporació als grups polítics municipals, amb les factures incloses, des del mes de juny de 2019 al mes de juny de 2021.

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

Antecedents

1. En data 14 de juny de 2021, un ciutadà presenta un escrit a l'Ajuntament en que sol·licita el desglossament de la destinació de les dotacions econòmiques lliurades per la corporació als grups polítics municipal, amb les factures incloses, des del mes de juny de 2019 al mes de juny de 2021.
2. En data 20 de juliol de 2021, l'interessat presenta reclamació davant la GAIP al·legant que ha transcorregut més d'un mes sense haver obtingut resposta per part de la corporació. En aquest escrit, el reclamant reitera que vol accedir a la informació sol·licitada.
3. En data 26 de juliol de 2021 la GAIP sol·licita a l'Ajuntament un informe en relació amb la reclamació presentada.
4. En data 24 d'agost de 2021 la GAIP reitera la petició d'informe a l'Ajuntament.
5. En data 9 de setembre de 2021, la GAIP sol·licita a aquesta Autoritat que emeti informe en relació amb la reclamació presentada.
6. En la data d'emissió d'aquest informe no consta a l'Autoritat la presentació de l'informe per part de la Corporació.

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 dotacions 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 pot justificar o no la limitació del dret d'accés a la informació pública regulat a la Llei 19/2014 que invoca la persona sol·licitant.

III

L'objecte de la reclamació és obtenir el desglossament de la destinació dels diners públics percebuts per cadascun dels grups polítics municipals, amb factures incloses, en el període comprès des de juny de 2019 a juny de 2021.

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. (...)

D'acord amb l'LRBRL el Ple de la corporació pot assignar 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 nombre de membres de cadascun dels 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.

Pel que fa a l'accés a la informació sobre la destinació i justificació (factures incloses) de les despeses que haurien realitzat els grups polítics amb les dotacions econòmiques rebudes, el reclamant fonamenta la sol·licitud d'accés en l'article 3 apartat 4.b) LTC, segons el qual les obligacions de transparència també son aplicables als partits polítics, si almenys el quaranta per cent de llurs ingressos anuals procedeix de subvencions o ajuts públics, sempre que aquesta quantitat sigui de més de 5.000 euros.

Tanmateix, cal tenir present que les assignacions econòmiques previstes a l'article 73.3 LRBRL, no es fan als partits polítics sinó als grups polítics municipals.

Des del punt de vista de la normativa de protecció de dades cal analitzar en quina mesura la informació personal que consti en la informació sol·licitada pot resultar afectada per l'eventual accés d'un ciutadà a la documentació comptable i justificativa que eventualment poguessin facilitar els diferents grups polítics a requeriment del Ple de la corporació.

En aquest sentit, pel que fa a la informació relativa a persones jurídiques que pugui constar en les assignacions o en les factures justificatives de les despeses dels grups municipals, resta fora de l'àmbit de protecció atorgat per la normativa en matèria de protecció de dades personals (article 4.1 RGPD), com també ho està la informació relativa a l'actuació del grup, sempre que no es refereixi a un regidor en concret. En conseqüència, no hi hauria impediments, des de la perspectiva de la protecció de dades, per a donar accés a la persona reclamant a les quanties assignades als grups o a la informació relativa a persones jurídiques.

Pel que fa a la informació relativa a persones físiques, en principi, 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 l'article 24.2 LTC:

“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 vol accedir a la informació sol·licitada. En aquest sentit, si bé d'acord amb l'article 18.2 LTC el dret d'accés no resta subjecte a motivació, aquesta pot ser rellevant 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).

Així, a manca de concreció per part del sol·licitant cal situar la finalitat de l'accés en el context que assenjala l'article 1.2 LTC, quan disposa 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.”*

Pel que fa a la informació sol·licitada sobre la destinació de les quantitats abonades a cadascun dels grups atès que l'assignació es fa al grup polític i no a les persones concretes que el formen (regidors en aquest cas), com ja hem apuntat, no es pot considerar que aquesta informació per si sola sigui informació de caràcter personal.

Dit això, convé recordar les previsions en matèria de publicitat activa que estableix per la informació relativa a les subvencions i ajuts públics l'article 15 de l'LTC. Segons aquest precepte, han de ser publicades al portal de transparència les subvencions i els ajuts públics atorgats amb la indicació de l'import, l'objecte i els beneficiaris dels darrers cinc anys, actualitzada, la informació relativa al control financer i la justificació o retiment de comptes per part dels beneficiaris.

L'article 45 .4 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública, als efectes d'aplicació de l'article 15 LTC disposa:

“En el cas de les subvencions i ajuts públics concedits per les administracions locals als grups polítics que hi són representats, per al seu funcionament, i d'acord amb la normativa de règim local, les administracions locals han de fer-ne publicitat en un espai diferenciat, que contingui les dades següents:

- a) *L'acord que en fixa la quantia i els elements relatius a la presa d'aquesta decisió.*
- b) *L'import anual i els grups polítics beneficiaris.*
- c) *L'objecte de la subvenció i les prohibicions legals de destinació d'aquests fons previstes a la normativa vigent.*
- d) *La informació relativa al procediment de justificació o retiment de comptes i/o de control financer, o la constància de la seva inexistència.*
- e) *La declaració de cada grup beneficiari de la relació detallada de despeses anuals finançades amb càrrec a aquests fons, agrupades per conceptes específics.”*

En aquest sentit, l'accés a aquesta informació permetria al reclamant constatar quines haurien estat les quantitats abonades a cadascun dels grups i si aquestes es corresponen amb les dotacions econòmiques reconegudes prèviament pel Ple de la Corporació, informació que podria ser rellevant a efectes de transparència en el control de la gestió dels recursos públics municipals. En aquest cas, no hi ha cap inconvenient des del punt de vista de la normativa de protecció de dades en el lliurament d'aquesta informació.

V

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.

En concret, pel que fa a la les diferents factures justificatives d'aquestes despeses, no es disposa d'informació sobre quines són les dades de caràcter personal que podrien contenir.

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 que hi consti la seva identificació directa, es pugui relacionar amb una persona concreta (per exemple, en el cas que el grup polític estigui format per una sola persona). Però, d'altra banda, 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).

Així, 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.

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, o altra informació que permeti 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, cal recordar que en l'àmbit de la contractació de les administracions públiques, han de ser publicades al portal de la transparència, entre d'altres, la informació sobre la identitat dels contractistes, l'objecte del contracte i l'import del mateix (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

Pel que fa a l'al·legació del reclamant sobre el fet que *“ha transcorregut més d'un mes sense haver obtingut resposta per part de la corporació”*, 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 personals i que concorre per tant una limitació legal que ha de ser tractada aplicant els criteris previstos en els articles 23 i 24 de la Llei 19/2014, i que podria suposar una denegació de l'accés a la informació sol·licitada, no es pot entendre adquirit per silenci administratiu el dret d'accés a la informació reclamada.

Conclusió

La normativa de protecció de dades no impedeix l'accés del reclamant a la informació sobre les quanties destinades a cada grup i sobre els diferents conceptes de despesa realitzada pels grups, als efectes de controlar la destinació dels fons que reben. Tampoc impedeix l'accés a les factures justificatives de les despeses que continguin dades personals dels regidors així com de terceres persones físiques amb qui hagin contractat, tot i que caldria eliminar dels documents justificatius la informació que permeti analitzar o establir certs aspectes relatius a la vida personal de la persona que efectua la despesa, les seves preferències personals o establir unes determinades pautes de conducta, no pertinents per aconseguir la finalitat pretesa en els termes exposats al fonament jurídic IV.

Barcelona, 23 de setembre de 2021