

## **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 un Ajuntament de la sol·licitud d'accés a informació relativa als pressupostos participatius formulada per un grup municipal**

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 en relació amb la denegació per un Ajuntament de la sol·licitud d'accés a informació relativa als pressupostos participatius formulada per un grup municipal.

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 9 d'abril de 2021, es presenta davant l'Ajuntament una sol·licitud d'accés a informació relativa al procés de pressupostos participatius de l'any 2020 per part d'un regidor, en representació d'un grup municipal.

Segons es desprèn de l'expedient tramès, en el marc del procés dels pressupostos participatius de l'any 2020 l'Ajuntament va establir diferents fases de les quals convé destacar la Fase 1, de presentació de propostes per part de la ciutadania, i la Fase 3, consistent en un fòrum de prioritització ciutadana per debatre i seleccionar els projectes i iniciatives els quals posteriorment se sotmetran a votació final (propostes finalistes). Això sempre que després de la valoració tècnica de les propostes per part de la corporació es mantinguin en el procés un nombre mínim de 20 propostes.

En relació amb aquestes fases, el grup municipal sol·licita una “[...] relació detallada de les persones/entitats i noms/descripcions dels projectes que van ser presentats per aquestes en la Fase 1”, i “[...] l'acta de la reunió/reunions celebrades amb els participants al fòrum”.

2. En data 12 d'abril de 2021, l'Ajuntament resol el següent:

*“[...] En relació als pressupostos participatius, informar que dit procés ha estat dissenyat i està essent executat per la consultora [...], especialitzada en processos de participació ciutadana, a l'empara de les normes de participació ciutadana establertes per la Diputació de Girona, que ha finançat el projecte.*

*El projecte de participació elaborat per dita consultoria estableix que: “En aquesta fase es celebrarà la sessió participativa que servirà per debatre i seleccionar els projectes i iniciatives que es sotmetran finalment a votació. Els assistents, a través d'una dinàmica participativa, hauran d'escollir un nombre determinat de propostes (en cas que el nombre de propostes vàlides sigui superior a 20), que seran les que passin a la votació final (propostes finalistes).”*

*Es tracta com pot veure d'un fòrum de priorització ciutadana, que es celebra per tal de seleccionar quines són les propostes que passen a votació, en el cas que el nombre de propostes superi en escriure la xifra de 20 propostes. En l'execució dels pressupostos participatius 2020 es varen presentar com ha pogut veure 52 propostes, de les quals 33 han hagut d'ésser desestimades, per diferents motius que han estat publicats, de conformitat amb el criteri tècnic: pressupost superior a 25.000 euros, actuació en execució, plans i programes contraris a la proposta, falta de competència municipal, actuació que no constitueix inversió.... (si bé com sap aquestes propostes seran tingudes en compte per la corporació per poder-les executar, en el cas que es considerin interessants).*

*Un cop fet tot aquest procés de filtrat han quedat 19 propostes vàlides, que són les que ara se sotmeten a votació. Existia, tal com li hem comentat, la previsió de realitzar un Fòrum Ciutadà de priorització de propostes per tal de dur a terme un segon filtrat en cas que el nombre total de propostes vàlides fos superior a 20, però finalment no ha estat necessari i poden passar a la votació final tots els projectes que han superat el filtrat tècnic."*

3. En data 29 de març de 2022 el grup municipal presenta davant la GAIP una reclamació a partir la qual se sol·licita "la informació de la relació detallada de les persones/entitats i noms/descripcions dels projectes que van ser presentats per aquestes en la Fase 1". El grup municipal exposa que aquesta informació és "[...] necessària per saber del cert si la presentació de propostes ha estat realment participativa i oberta a la ciutadania".

S'adverteix que en la reclamació no es fa referència a la pretensió d'accés a l'acta de la reunió celebrada en el fòrum de priorització ciutadana, a diferència de la sol·licitud d'accés presentada en data 9 d'abril de 2021. En aquest sentit, s'entén que el grup municipal desisteix d'aquesta pretensió atesa la fonamentació que l'Ajuntament exposa en la seva resolució.

4. En data 4 d'abril de 2022, la GAIP trameta la reclamació a l'Ajuntament i demana un informe on exposi els antecedents de fet i els fonaments del seu posicionament en relació amb la reclamació, així com l'expedient complet i, si escau, que concreti les terceres persones afectades per l'accés reclamat.

5. En data 19 d'abril de 2022, l'Ajuntament remet a la GAIP un decret de l'alcaldia a partir del qual exposa el següent:

*"[...] En allò relatiu a la informació de la relació detallada de les persones/entitats i noms/descripcions dels projectes que van ser presentats per aquestes en la Fase 1", aquesta no fou facilitada en allò relatiu a la identitat de les persones o entitats que formularen les propostes, tota vegada que aquesta informació no està en poder d'aquest Ajuntament. L'organització i gestió del procés de pressupostos participatius fou encarregat a l'empresa [...], que gestiona les sol·licituds electròniques i en paper i remeté el document de buidatge, sense dades de sol·licitants; vist que la identitat en dit procés participatiu ha de ser preservada i no aporta res a la conformació de les polítiques públiques que se'n pugui derivar. És per aquest motiu que l'empresa entrega l'informe de buidatge que es facilità al regidor, sense cap dada d'identitat que foren gestionades per l'empresa [...] d'acord amb la vigent normativa de protecció de dades.*

*A mode de conclusió, doncs cal manifestar, que aquestes dades no obren en poder d'aquesta corporació, i han estat degudament gestionades per l'empresa gestora sense*

accés de tercers, en aplicació del límit addicional previst a l'article 5.1 del RGDP, en el que s'estableix que

*“A això caldrà afegir també la necessitat de tenir en compte novament el principi de minimització de les dades” (art. 5.1.c del RGPD)*

*l, que pot operar aquí com a límit addicional, en el sentit d'evitar donar accés a dades personals que no serien necessàries per a la finalitat de fiscalització que justifica el dret.” Resulta pertinent doncs concloure que no pot autoritzar-se el dret d'accés reclamat a les dades d'identitat dels persones o entitats formulants, ja que aquestes dades no obren en poder de la corporació municipal ni han estat gestionades per la mateixa i en aplicació de l'article 5.1c RGDP que constitueix un límit addicional al dret d'accés a la informació per part dels regidors, vist que l'accés a aquestes dades no és necessari per la finalitat de fiscalització que justifica el dret.”*

6. En data 23 d'abril de 2022, el grup municipal adreça un correu electrònic a la GAIP en el qual es mostra disconforme amb els arguments que l'Ajuntament ha manifestat en el decret d'alcaldia de data 19 d'abril de 2022. En particular, el grup municipal considera que la informació està en poder de l'Ajuntament perquè, d'una banda, el formulari que consta a la web habilitada per informar i gestionar el procés dels pressupostos participatius té uns espais previstos per recollir les propostes de la ciutadania i, a més, el nom i cognoms, l'edat i el correu electrònic de cadascuna i, d'altra banda, perquè d'acord amb el que consta a la política de privacitat i l'avís legal, l'Ajuntament és el responsable del tractament de les dades personals i el propietari del domini web.

7. En data 28 d'abril de 2022, la GAIP sol·licita 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 ha de demanar 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 (art. 4.1 del Reglament 2016/679, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades i pel qual es deroga la Directiva 95/46/CE (Reglament general de protecció de dades, en endavant RGPD).

Per tant, queda fora de l'objecte d'aquest informe qualsevol altre límit o aspecte 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 conclogui 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

La normativa de protecció de dades, d'acord amb el que estableixen els articles 2.1 i 4.1) de l'RGPD, s'aplica als tractaments que es duiguin a terme 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”*.

L'article 4.2) de l'RGPD considera *“«tratamiento»: cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción”*.

D'acord amb el que preveu l'article 5.1.a), qualsevol tractament de dades personals ha de ser lícit, lleial i transparent en relació amb l'interessat i, en aquest sentit, l'RGPD estableix la necessitat de concórrer en alguna de les bases jurídiques de l'article 6.1, entre les quals l'apartat c) preveu el supòsit que el tractament *“es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento”*.

Tal com es desprèn de l'article 6.3 de l'RGPD i recull expressament l'article 8 de Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (LOPDGDD), el tractament de dades només podrà considerar-se fonamentat en

aquestes bases jurídiques de l'article 6.1. c) i e) de l'RGPD quan així ho estableixi una norma amb rang de llei.

Per la seva part, l'article 86 de l'RGPD disposa que *“los datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o 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 les 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 regulació i garantia de l'accés públic a documents oficials en poder de les autoritats públiques o organisme públic es regula al nostre ordenament jurídic a la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant, LTC), la qual preveu que *“l'accés a la informació pública en les matèries que tenen establert un règim d'accés especial és regulat per llur normativa específica i, amb caràcter supletori, per aquesta llei”* (disposició addicional primera, segon apartat).

Prenent en consideració que, en el cas que ens ocupa, la persona reclamant ostenta la condició de regidor, en representació d'un grup municipal, cal atènyer-se a les disposicions relatives a l'accés dels regidors a la informació municipal que estableix la normativa de règim local, fonamentalment, la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBRL) i el Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMRLC),

Això sens perjudici que al regidor reclamant se li hagi de reconèixer com a mínim les mateixes garanties pel que fa a l'accés a la informació –incloent la possibilitat d'interposar reclamació davant la GAIP- que a la resta de ciutadans que no tinguin aquesta condició de càrrec electe, atesa l'aplicació supletòria de l'LTC (D.A.1a. apartat 2).

### III

D'entrada, convé assenyalar que aquesta Autoritat ha tingut ocasió d'analitzar anteriorment el dret d'accés dels regidors a la informació de què disposa llur corporació, necessària per a l'exercici de les funcions que els corresponen (entre d'altres, en els dictàmens CNS 10/2017, CNS 29/2018 o CNS 2/2021 així com als informes IAI 48/2019, IAI 52/2019, IAI 27/2021 o IAI 39/2021 disponibles al web <https://apdcat.gencat.cat>).

De conformitat amb el que preveu l'article 77.1 de l'LRBRL, tots els membres de les corporacions locals tenen dret a obtenir de l'alcalde o president o de la comissió de govern tots els antecedents, dades o informacions que estiguin en poder dels serveis de la corporació i siguin necessaris per al desenvolupament de la seva funció.

Per la seva banda, l'article 164 del TRLMRLC preveu el següent:

*“164.1 Tots els membres de les corporacions locals tenen dret a obtenir de l'alcalde o alcaldessa o del president o presidenta, o de la comissió de govern, tots els antecedents, les dades o les informacions que són en poder dels serveis de la corporació i són necessaris per al desenvolupament de llur funció.*

*164.2 Els serveis de la corporació han de facilitar directament informació als membres de les corporacions quan:*

- a) Exerceixin funcions delegades i la informació es refereixi a assumptes propis de llur responsabilitat.*
- b) Es tracti d'assumptes inclosos en l'ordre del dia de les sessions dels òrgans col·legiats dels quals són membres.*
- c) Es tracti de l'accés a informació o documentació de la corporació local que sigui de lliure accés als ciutadans.*

*164.3 En els altres casos, la sol·licitud d'informació s'entén com a acceptada per silenci administratiu si no es dicta resolució denegatòria en el termini de quatre dies a comptar de la data de presentació de la sol·licitud. En qualsevol cas, la resolució denegatòria s'ha de motivar, i només es pot fonamentar en els supòsits següents:*

- a) Quan el coneixement o la difusió de la informació pugui vulnerar el dret constitucional a l'honor, la intimitat personal o familiar o a la pròpia imatge.*
- b) Quan es tracti de matèries afectades per la legislació general sobre secrets oficials o per secret sumarial.*

*[...]*

*164.6 Els membres de la corporació han de respectar la confidencialitat de la informació a què tenen accés per raó del càrrec si el fet de publicar-ho pot perjudicar els interessos de l'ens local o de tercers.”*

El dret a obtenir tots els antecedents, les dades o les informacions que són en poder dels serveis de la corporació local i que són necessàries per exercir les seves funcions, de conformitat amb la jurisprudència reiterada sobre aquesta qüestió (STS 27 de juny de 1988, 27 de setembre de 2002, 15 de juny de 2009, entre d'altres), forma part del dret fonamental a la participació política consagrat a l'article 23.1 de la Constitució Espanyola, segons el qual “*los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.*”

Cal tenir en compte que els càrrecs electes participen d'una actuació pública que es manifesta en una àmplia gamma d'assumptes concrets, com el dret a la fiscalització de les actuacions de la corporació, el control, anàlisi, estudi i informació dels antecedents necessaris, que tinguin els serveis de l'Ajuntament, per a la seva tasca de control i per a documentar-se als efectes d'adoptar decisions en el futur (entre d'altres, STS de 29 de març de 2006). En relació amb això, la STS de 27 de juny de 1998 ja afirmava que “[...] *Para poder realizar esta función fiscalizadora y controladora, es necesario conocer previamente aquellos datos y antecedentes que se necesitan para tal fin, lo que implica la necesidad de tener acceso a todos los datos, antecedentes e informaciones [...] para después seleccionar aquellos que puedan ser útiles al cumplimiento de la función encomendada a los concejales [...]*”.

De la mateixa manera, cal assenyalar que la legislació de règim local no exigeix als regidors que, per accedir a la informació municipal, hagin d'explicitar o fonamentar la finalitat de la seva petició, atès que la raó de la seva sol·licitud s'ha d'entendre implícita en l'exercici de

les seves funcions que els corresponen com a regidors (entre d'altres, STS de 5 de novembre de 1999).

Ara bé, cal tenir present que la normativa exposada preveu que si bé el dret d'accés dels membres de les corporacions locals opera sobre tots els antecedents, dades i informacions que estiguin en poder dels serveis de la corporació, aquests han de ser necessaris per al desenvolupament de la seva funció.

Per altra banda, també cal tenir en compte que el dret d'informació dels regidors no és un dret absolut. Per això, si entra en conflicte amb altres drets cal fer una ponderació dels diferents drets en joc, per tal de decidir quin ha de prevaldre i en quina mesura.

Així ho ha vingut a reconèixer la mateixa legislació de règim local. L'esmentat article 164 del TRLMRLC, en regular les condicions de l'exercici del dret d'accés a informació municipal pels membres de les corporacions (apartats 2 i 3), estableix, com a possible fonament per denegar motivadament la sol·licitud d'informació, que *"el coneixement o la difusió de la informació pugui vulnerar el dret constitucional a l'honor, la intimitat personal o familiar o a la pròpia imatge"* (apartat 3, lletra a), però òbviament l'accés també podria denegar-se quan es puguin veure afectats altres drets fonamentals com el dret a la protecció de les dades personals (article 18.4 CE).

En el cas que ens ocupa, l'Ajuntament manifesta en la comunicació a la GAIP de data 19 d'abril de 2022 que la identitat de les persones o entitats que van formular les propostes no es va facilitar per no disposar d'aquesta informació i, en qualsevol cas, fa referència a la normativa de protecció de dades en considerar què s'ha d'evitar facilitar l'accés a dades personals que no serien necessàries per a la finalitat de fiscalització que justifica el dret d'accés dels regidors.

Atès que l'exercici del dret d'accés del grup municipal, el qual pretén accedir a una relació detallada de les persones o entitats i els noms o descripció dels projectes que es varen presentar podria comportar una limitació del dret fonamental a la protecció de dades de caràcter personal, caldrà determinar si es tracta d'una limitació proporcionada, atès que, segons reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, la limitació de drets fonamentals només es pot produir de manera proporcionada (SSTC 11/1981, 57/1994, 66/1995, 11/2006, 206/2007, entre d'altres).

Ara bé, abans d'examinar les circumstàncies que concorren en el cas particular tenint en compte la finalitat pretesa, si aquesta informació és necessària per assolir la dita finalitat, les possibles persones afectades i la incidència que això pot tenir pel dret a la protecció de dades, i altres drets d'aquestes persones, cal que ens referim a dues qüestions relacionades amb els fonaments emprats per l'Ajuntament per denegar la sol·licitud d'accés del grup municipal.

D'una banda, l'Ajuntament exposa que no disposa de la informació sol·licitada perquè l'organització i la gestió del procés de pressupostos participatius va ser encarregada a un tercer, el qual gestiona les propostes presentades i només facilita a l'Ajuntament la informació sense incloure les dades dels participants en el procés.

Sobre la base de l'anàlisi que es farà a continuació relatiu a les disposicions que regulen els processos de participació ciutadana, i des del punt de vista de la normativa de protecció de

dades, és evident que l'Ajuntament com a responsable del procés dels pressupostos participatius ha de disposar, com a mínim, de les dades identificatives dels ciutadans o entitats que han participat i la seva proposta o aportació.

Això, amb independència que l'Ajuntament hagi encarregat a un tercer la gestió del procés de participació ciutadana, com en el cas que ens ocupa. Cal tenir en compte, que en aquests casos, el tercer adopta la posició d'encarregat del tractament de dades personals per compte de l'Ajuntament, d'acord amb el que preveuen els articles 4.8) i 28 de l'RGPD, i en termes similars la disposició addicional vint-i-cinquena de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic.

Com a responsable del tractament, l'Ajuntament ha d'estar en disposició de conèixer tota la informació que afecta el tractament de dades personals en el marc del procés de participació ciutadana dut a terme per part de l'encarregat.

I, d'altra banda, l'Ajuntament fa referència al fet que, en qualsevol cas, la petició del grup municipal es troba limitada per les previsions de la normativa de protecció de dades en no ser informació necessària per a la finalitat de fiscalització.

No obstant això, cal tenir en compte respecte de la informació a la qual se sol·licita accedir - relació detallada de les persones o entitats i els noms o descripció dels projectes que es varen presentar en el marc dels pressupostos participatius- que l'RGPD no resulta d'aplicació a les persones jurídiques, atès que no són titulars del dret a la protecció de dades, d'acord amb l'article 1 i 4.1) de l'RGPD.

Per aquest motiu, des del punt de vista de la normativa de protecció de dades, no pot haver-hi cap impediment en lliurar la informació que se sol·licita respecte a les persones jurídiques.

Atès tot el que s'ha exposat, des del punt de vista de la normativa de protecció de dades, l'anàlisi de les circumstàncies que concorren en el cas particular s'ha de limitar respecte de la informació que afecta les persones físiques que han participat en el procés de pressupostos participatius.

#### IV

El regidor ha sol·licitat a l'Ajuntament accedir a una relació detallada de les persones i els noms o descripció dels projectes que es varen presentar en el marc dels pressupostos participatius. Segons la informació de que es disposa, l'Ajuntament ha fet pública i ha tramés al regidor la informació relativa als noms o descripcions dels projectes que es varen presentar, però no la identitat de les persones que les van presentar.

L'anàlisi de les circumstàncies que concorren en el cas particular ha de partir del que preveu l'article 18 de l'LRBRL (i, en termes similars, l'article 43 del TRLMRLC) el qual recull els drets dels veïns i veïnes, entre d'altres, a la participació en la gestió municipal, d'acord amb els termes que disposen les lleis.

En aquest sentit, les corporacions locals han de garantir l'efectivitat dels drets dels veïns i veïnes exposats facilitant la més amplia informació sobre la seva activitat i la participació de tots els ciutadans en la vida local (art. 69.1 de l'LRBRL i, en termes similars, l'article 154 del



TRLMRLC), ahora que han d'establir i regular a partir de normes de caràcter orgànic els procediments i òrgans adequats per fer efectiva la seva participació en els assumptes de la vida pública local, tant en l'àmbit del municipi en el seu conjunt com en el dels districtes, en el supòsit que existeixin en el municipi aquestes divisions territorials (art. 70.bis de l'LRBRL).

La legislació general sobre procediment administratiu i règim jurídic de les administracions públiques també reconeix el principi de participació sota diferents modalitats. Així, la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, a l'article 22.2 estableix que:

*“2. Les administracions públiques de Catalunya han de fomentar la participació ciutadana en les actuacions administratives de llur competència, per tal de recollir les propostes, els suggeriments i les iniciatives de la ciutadania, mitjançant un procés previ d'informació i debat.”*

l'article 31.2 d'aquesta mateixa llei recull, com a principi general de l'actuació de les administracions públiques de Catalunya la participació ciutadana.

Per la seva part, la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC) també reconeix el principi de participació a l'exposició de motius, i estableix que *“conforme a lo dispuesto en las leyes, las Administraciones Públicas podrán establecer otras formas, medios y cauces de participación de las personas, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley en el procedimiento en el que se dictan los actos administrativos”* (art. 83.4).

Alhora, l'LTC també preveu a l'article 68 que *“Els procediments de participació i col·laboració ciutadanes són els establerts, amb caràcter general, per la legislació de règim jurídic i procediment administratiu, per la legislació de règim local i per la normativa sobre participació ciutadana, sens perjudici dels que es puguin establir per llei, amb caràcter específic, amb relació a una determinada actuació o decisió política.”*

Més enllà d'aquestes consideracions generals, la Llei 10/2014, del 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana, regula a partir de l'article 40 i següents els processos de participació ciutadana definint-los com les *“[...] actuacions institucionalitzades destinades a facilitar i promoure la intervenció de la ciutadania en l'orientació o definició de les polítiques públiques”* (art. 40.1), els quals *“tenen com a objecte garantir el debat i la deliberació entre la ciutadania i les institucions públiques per a recollir l'opinió dels ciutadans respecte d'una actuació pública concreta en les fases de proposta, decisió, aplicació o avaluació”* (art. 40.2).

Entre les modalitats participatives que regula la Llei 10/2014, cal destacar l'article 54 sobre l'audiència pública ciutadana, entesa com *“[...] el procés de participació ciutadana mitjançant el qual s'ofereix a les persones, entitats i organitzacions la possibilitat de presentar i debatre propostes amb relació a una determinada actuació pública”*.

L'article 46 de la Llei 10/2014 defineix l'estructura mínima que han de tenir els processos de participació ciutadana començant per una fase d'informació a les persones que hi poden participar; d'aportació de propostes; deliberació i valoració de propostes i, finalment, l'avaluació i retiment de comptes del procés.

Als efectes que ens interessa, d'aquestes fases cal destacar la fase d'aportació de propostes en la qual els ciutadans *“poden presentar (les seves aportacions i propostes) per qualsevol mitjà legalment establert i també per via electrònica, amb l'únic requisit d'identificació de la persona i sens perjudici de la verificació per part de l'administració del compte per mitjà del qual es participa”* (art. 48.3 Llei 10/2014).

Alhora, en relació amb l'avaluació del procés de participació ciutadana, l'article 50 de la Llei 10/2014 disposa que:

*“1. L'avaluació dels resultats del procés de participació ciutadana s'ha de reflectir en una memòria final, que s'ha d'elaborar en el termini de dos mesos a comptar de la seva finalització i que ha de contenir com a mínim:*

- a) La descripció del procés i les seves fases.*
- b) Una informació quantitativa i qualitativa de la participació que hi ha hagut i de les aportacions que s'han rebut.*
- c) La metodologia emprada en el procés de participació ciutadana i en la fase de valoració.*
- d) Una valoració global del procés i dels seus resultats.*

*2. La memòria final d'avaluació s'ha de fer pública al web institucional de l'administració convocant i s'ha de comunicar als participants.*

*3. L'administració convocant ha de retre comptes sobre el procés de participació ciutadana. El retiment de comptes implica, en tot cas:*

- a) Donar a conèixer els criteris utilitzats per a valorar les aportacions i propostes i els motius pels quals han estat acceptades o rebutjades.*
- b) Acreditar el compliment dels compromisos assumits com a conseqüència del procés de participació ciutadana”.*

En relació amb la publicitat, l'LTC també preveu a l'article 9.1.l) la necessitat de publicar *“La informació relativa als canals de participació i els procediments participatius en tràmit, d'acord amb el que estableixen aquesta llei i la Llei de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana, per tal de fer-ne difusió i facilitar la participació ciutadana”.*

D'acord amb la normativa exposada, i respecte de la informació relativa a persones físiques afectada per la sol·licitud d'accés, l'Ajuntament ha de disposar, directament o a través de l'encarregat del tractament, de la informació relativa a la identificació del participant (nom i cognoms, edat i correu electrònic), a més de la pròpia proposta (descripció de la proposta, necessitat que vol resoldre, lloc/s del municipi on caldria dur a terme la proposta...), atès que el formulari web que es va posar a l'abast de la ciutadania sol·licitava, com a camps obligatoris, aquesta informació.

Des del punt de vista de la normativa de protecció de dades, val dir que la pretensió d'accés a aquesta informació per part de la ciutadania en general hauria de decaure a favor de la protecció de dades de les persones afectades, llevat que es compti amb el consentiment de les persones afectades, essencialment perquè la finalitat de control sobre l'actuació de la corporació local podria exercir-se sense la necessitat de conèixer les dades identificatives, o que facin identificables els ciutadans que participen en el procés de participació. Cal

recordar que la finalitat de la normativa de transparència és oferir eines a la ciutadania per al control de l'actuació dels poders públics, i no per al control sobre les persones físiques que s'hi relacionen. Això sens perjudici que en aquests casos pugui ser recomanable que s'ofereixi a les persones participants la possibilitat de decidir – per exemple mitjançant una casella en els formularis- sobre si volen que la seva identificació es difongui o no.

Malgrat això, en el cas que ens ocupa, tenint en compte que la persona reclamant ostenta la condició de regidor, l'anàlisi sobre l'accés s'ha de fer en altres termes, especialment pel fet que la matèria sobre la qual versa la informació a la qual pretén accedir té relació amb el procediment d'aprovació dels pressupostos municipals.

En matèria pressupostària, correspon al Ple de la corporació, integrat per tots els regidors, l'aprovació del pressupost i les seves modificacions d'acord amb el que preveu l'article 22.2.f) de l'LBRL (i en termes similars, l'article 52.2.f) del TRLMLC). El procediment d'elaboració i aprovació està recollit als articles 168 i 169 del Reial Decret Legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, dels quals cal destacar el necessari trasllat al Ple dels pressupostos inicials, conjuntament amb l'informe de la intervenció i amb els annexos i la documentació complementària, per a la seva aprovació prèvia a la publicitat i posterior aprovació definitiva.

Alhora, l'article 98.b) del TRLMRLC preveu amb caràcter general que, als efectes que ens interessa, la documentació íntegra dels assumptes inclosos en l'ordre del dia que ha de servir de base per al debat del Ple i, si s'escau, la votació, ha de ser a disposició dels regidors en la secretaria de la corporació abans de l'expedició de la convocatòria.

Des del punt de vista del dret d'informació dels membres de les corporacions locals, i en particular a partir del que preveu l'article 164.2 del TRLMRLC, cal recordar que les corporacions locals han de facilitar directament informació als seus membres quan, entre altres, aquesta es refereixi a assumptes propis de la seva responsabilitat (apartat a) o bé quan es tracti d'assumptes inclosos en l'ordre del dia de les sessions dels òrgans col·legiats dels quals són membres (apartat b).

Portat al cas que ens ocupa, amb caràcter general, la documentació relativa als pressupostos participatius municipals ha de ser considerada com a part de la documentació que la normativa relativa a les hisendes locals estableix que ha de ser traslladada al Ple de la corporació local amb la finalitat d'aprovar els pressupostos. Per aquest motiu, en la mesura que aquesta informació forma part de la informació que ha de servir com a base del debat i aprovació en el Ple, no es pot limitar l'accés a un regidor que forma part d'aquest òrgan.

Això, fins i tot, en el cas que entre la informació a la qual es pretén accedir, especialment pel que fa al camp relatiu a la proposta, es puguin veure afectades categories especials de dades de l'article 9 de l'RGPD - dades personals que revelin, entre altres, l'origen ètnic o racial, les opinions polítiques, les conviccions religioses o filosòfiques o l'afiliació sindical, dades relatives a la salut o l'orientació sexual d'una persona física-, especialment si el ciutadà participant ha fet referència a circumstàncies personals que puguin justificar el sentit de la seva proposta (com ara, que proposi l'eliminació de barreres arquitectòniques a diferents indrets del municipi fent referència a la seva situació personal o familiar, o bé faci referència al domicili habitual per contextualitzar la necessitat de la proposta plantejada, o a

un determinat esport que es practica per a defensar la necessitat d'unes determinades instal·lacions, etc.).

Per altra banda, des del punt de vista dels ciutadans que han participat en el procés dels pressupostos participatius organitzats per l'Ajuntament, poden tenir l'expectativa que les seves dades seran tractades de manera confidencial, però no sembla que aquesta expectativa es pugui estendre fins al punt que l'òrgan responsable de l'aprovació del pressupost no pugui accedir al seu contingut íntegre.

En definitiva, en la mesura que la normativa preveu la necessària participació dels regidors, com a membres integrants del Ple, en l'aprovació i modificació dels pressupostos, i en relació amb això, l'obligatorietat de la corporació de traslladar-los amb caràcter previ a la celebració de la sessió tota la documentació que hagi de servir de base per al debat i la votació en el Ple, no resultaria justificat per motius relatius a la protecció de dades personals limitar el dret d'accés del regidor a la identitat de les persones que han presentat els projectes.

## V

Finalment, cal recordar que sempre que l'accés dels regidors a dades personals s'efectuï per raó de les funcions que com a tals tenen encomanades aquests hauran de regir-se pel principi de integritat i confidencialitat (article 5.1.f RGPD ) i el deure de reserva imposat per la normativa de règim local (article 164.6 TRLMRLC), i també pel principi de limitació de la finalitat (article 5.1.b) RGPD).

D'acord amb el principi de integritat i confidencialitat *“los datos personales serán tratados de tal manera que se garantice una Seguridad adecuada de los datos personales, incluida la protección contra el tratamiento no autorizado o ilícito y contra su pérdida, destrucción o daño accidental, mediante la aplicación de medidas técnicas u organizativas apropiadas.”*

Per altra banda, l'article 164.6 del TRLMRLC disposa que *“els membres de la corporació han de respectar la confidencialitat de la informació a què tenen accés per raó del càrrec si el fet de publicar-ho pot perjudicar els interessos de l'ens local o de tercers.”*

Pel que fa al principi de limitació de la finalitat (article 5.1.b) RGPD), qualsevol utilització de la informació personal posterior a l'accés per part dels regidors hauria d'estar igualment fonamentada en una finalitat legítima i compatible. En cas contrari, podríem trobar-nos davant d'un tractament no ajustat a l'RGPD, tot i que en origen l'accés a les dades personals es considerés legítim.

## Conclusió

La normativa de protecció de dades personals no impedeix l'accés per part d'un regidor a una relació detallada de les persones i les propostes que es van presentar en el marc dels pressupostos participatius.

Barcelona, 12 de maig de 2022