

Informe jurídic emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb la reclamació d'un ciutadà contra un Consell Comarcal per la denegació de la sol·licitud d'accés a informació sobre els diners percebuts pels grups polítics del Consell Comarcal

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 el Consell Comarcal, per la denegació d'accés a informació sobre el desglossament de la despesa per any i justificació amb factures incloses dels diners percebuts per cada grup polític del Consell Comarcal des de juny de 2019 a juny de 2021.

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

Antecedents

1. En data 7 de desembre del 2021, el sol·licitant presenta una sol·licitud a l'Ajuntament de Pallejà, en què sol·licita accés al "*desglose del gasto por año y justificación con facturas incluidas del destino del dinero público percibido por cada grupo político desde junio de 2019 a junio de 2021.*" Segons consta en el mateix escrit, el ciutadà demana la remissió de la seva sol·licitud al Consell Comarcal.

En concret, en l'escrit adreçat al Consell Comarcal, el sol·licitant demana tenir accés a la següent informació:

"Desglose de gasto por año y justificación con facturas incluidas, del destino del dinero público percibido por cada uno de los grupos políticos de la actual legislatura desde junio de 2019 a junio de 2021.

Tal y como se desprende de la Sentencia nº 1358/2021, de la Sección Quinta de la sala de lo Contencioso Administrativo del TSJC, de fecha 23 de marzo de 2021, en el Recurso 312/2018 interpuesto por el ayuntamiento de Barcelona."

2. Consta en l'expedient que en data 14 de gener de 2022, el sol·licitant hauria presentat reclamació a la GAIP, en la que exposa que el Consell Comarcal li hauria denegat l'accés a la informació sol·licitada.

3. En data 25 de gener de 2022, la GAIP comunica al Consell Comarcal la reclamació presentada, i li sol·licita l'emissió d'informe, l'expedient complet relatiu a la sol·licitud d'accés a la informació pública, i la identificació de les terceres persones afectades per l'accés que es reclama, si n'hi ha. La GAIP reitera la seva sol·licitud al Consell Comarcal en data 17 de febrer de 2022, atesa la manca de resposta per part de l'ens local.

4. En data 25 de març de 2022, la GAIP comunica als diferents grups polítics comarcals la reclamació presentada, i els informa de la possibilitat de presentar al·legacions.
5. En data 14 d'abril de 2022, el Consell Comarcal sol·licita a la GAIP, en nom dels diferents grups polítics, l'ampliació de termini per presentar al·legacions i documentació. En data 19 d'abril de 2022, la GAIP informa el Consell Comarcal que el dit termini es concedeix individualment a cada grup polític, de manera que són aquests que, si escau, poden sol·licitar una ampliació del termini previst per formular al·legacions.
6. Consten a l'expedient els escrits de resposta a la GAIP, tramesos per quatre grups polítics comarcals. Aquests escrits, amb contingut idèntic, exposen *“Que malgrat haver considerat la GAIP que el nostre grup és part afectada (..) no considerem afectats els nostres drets.”* I afegeixen que si se'ls requereix, facilitaran *“a la persona interessada l'accés, amb vista, de les factures, i qualsevol altra documentació justificativa de les despeses, anonimitzades si escau, amb càrrec a les assignacions rebudes del Consell Comarcal ... en l'actual mandat (...).”*
7. En data 17 de maig de 2022, la GAIP sol·licita a aquesta Autoritat que emeti l'informe previst per l'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, en relació amb la reclamació presentada.

Fonaments Jurídics

I

De conformitat amb l'article 1 de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, l'APDCAT és l'organisme independent que té per objecte garantir, en l'àmbit de les competències de la Generalitat, els drets a la protecció de dades personals i d'accés a la informació que hi està vinculada.

L'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que regula la reclamació contra les resolucions en matèria d'accés a la informació pública, estableix que si la denegació s'ha fonamentat en la protecció de dades personals, la Comissió n'ha de 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 (article 4.1 del Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de les dades personals (en endavant, RGPD).

Per tant, queda fora de l'objecte d'aquest informe qualsevol altre límit o aspecte que no afecti les dades de caràcter personal 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 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 polítics, 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 (LT), 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 els diners percebuts per cada grup polític a càrrec dels pressupostos de l'Administració pública, en concret, les factures relacionades, és "informació pública" sotmesa al règim d'accés previst a la legislació de transparència.

No obstant això, d'acord amb l'article 20 i següents de l'LTC, 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 l'LTC que invoca la persona reclamant.

III

L'objecte de la reclamació és obtenir el desglossament de la destinació dels diners públics percebuts per cadascun dels grups polítics del Consell Comarcal, 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 aquellos que no se integren en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fueron elegidos o que abandonen su grupo de procedencia, que tendrán la consideración de miembros no adscritos.

El Pleno de la corporación, con cargo a los Presupuestos anuales de la misma, podrá asignar a los grupos políticos una dotación económica que deberá contar con un componente fijo, idéntico para todos los grupos y otro variable, en función del número de miembros de cada uno de ellos, dentro de los límites que, en su caso, se establezcan con carácter general en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y sin que puedan destinarse al pago de remuneraciones de personal de cualquier tipo al servicio de la corporación o a la adquisición de bienes que puedan constituir activos fijos de carácter patrimonial.

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

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

Los grupos políticos deberán llevar con una contabilidad específica de la dotación a que se refiere el párrafo segundo de este apartado 3, que pondrán a disposición del Pleno de la

Corporación, siempre que éste lo pida.

(...).”

L'LRBRL preveu que el Ple de la corporació 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 número de membres de cadascun d'aquests grups, i dins dels límits que puguin establir les respectives Lleis de Pressupostos Generals de l'Estat.

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

A partir d'aquí, dins la informació que es demana s'hi inclouria, d'una banda, cadascuna de les quantitats que el Consell Comarcal hauria abonat efectivament als diferents grups polítics en concepte d'ajuts o subvencions, i d'altra banda la informació sobre la destinació que aquests grups haurien donat a les quantitats rebudes per aquests conceptes, incloent les factures que justificarien la despesa. Tot això, respecte el període indicat per la persona reclamant (de juny de 2019 a juny de 2021).

En principi, pel tipus d'informació que es demana, no sembla que la informació sol·licitada hagi de contenir dades d'algunes de les categories mereixedores d'especial protecció a les quals es refereix l'article 23 LTC (supòsit en el qual hauríem de remetre'ns al que disposa aquest article).

Així doncs, cal tenir en compte el que disposa l'article 24.2 de l'LTC, segons el qual:

“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.”*

IV

La persona reclamant no explicita el motiu concret pel qual vol accedir a la informació sol·licitada. D'acord amb l'article 18.2 LTC el dret d'accés no exigeix a la ciutadania exposar els motius concrets pels quals es vol accedir a informació pública, però aquests poden ser rellevants a l'hora de decidir sobre la prevalença entre uns i altres drets (interès públic en la divulgació o drets de persones afectades). De fet, cal recordar que la finalitat és un dels criteris de ponderació previstos a la mateixa llei (art. 24.2.b) LTC).

En qualsevol cas, a manca de concreció per part de la persona reclamant, caldrà situar la finalitat de l'accés en el context que assenyala 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.”*

Cal tenir present que, en aplicació de l'LRBRL, l'assignació de fons públics es fa a cada grup polític i no a les persones físiques concretes que el formen (regidors i regidores en aquest cas). Per tant, tenint en compte la normativa de protecció de dades (art. 4.1 RGPD), no es pot considerar que aquesta informació per si sola sigui informació de caràcter personal.

Centrant-nos, d'entrada, en l'obtenció d'informació sobre l'import de la subvenció percebuda, convé recordar les previsions en matèria de publicitat activa en relació amb l'activitat subvencional. Segons l'article 15 de l'LTC, 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 (RLTC), disposa el següent, als efectes de l'aplicació de l'article 15 LTC, esmentat:

“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 a la persona reclamant constatar quines haurien estat les quantitats abonades a cadascun dels grups polítics 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 per part del Consell Comarcal.

En aquest cas, no hi ha cap inconvenient des de la perspectiva de la normativa de protecció de dades en el lliurament d'aquesta informació sobre les quanties percebudes.

V

Pel que fa a la destinació concreta de la subvenció obtinguda, a efectes de transparència no sembla que pugui haver dubtes de la rellevància que pot tenir per a la ciutadania disposar de la informació que permeti conèixer en què es gasten els grups polítics els fons que reben del pressupost de la corporació local.

Amb aquesta informació la ciutadania podria formar-se una opinió crítica sobre la destinació que cadascun dels grups polítics beneficiaris fa dels diners provinents de recursos públics. 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, específicament, com exposa la persona reclamant, les factures referides a la despesa dels grups en el període indicat.

Val a dir que, pel que fa a la les diferents factures justificatives d'aquestes despeses, no es disposa d'informació concreta 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, 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 les factures simplificades (art. 7 RD 1619/2012) 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. Així, poden 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 (viatges, àpats, entre d'altres).

Aquesta informació, d'una banda, podria proporcionar informació sobre l'activitat de regidors i regidores del grup, en funció de quina sigui la informació que consti a les justificacions (a tall d'exemple, dinar de determinats regidors amb altres persones en un determinat restaurant) o que, sense necessitat que hi consti la seva identificació directa, la informació es pugui relacionar amb una persona concreta (per exemple, en el cas que el grup polític estigui format per un sol regidor o regidora). D'altra banda, aquesta informació també podria proporcionar informació de terceres persones físiques amb qui eventualment s'hagi contractat un be o servei (per exemple cas que s'hagués contractat un professional per assessorament extern).

Fins i tot en el cas que la despesa pugui ser relacionada amb l'activitat concreta d'algun regidor, la normativa de protecció de dades no impediria l'accés a aquesta informació. Des del punt de vista de la persona afectada, cal tenir en compte que es tracta de persones que 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 polític del qual en són part, i per tant són despeses 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, a efectes de la finalitat de control de la despesa de fons públics que persegueix la legislació de transparència.

No obstant això, pel que fa a la informació relativa a despeses de representació (viatges, àpats, etc.) que es pugui relacionar amb els regidors i regidores dels diferents grups, seria convenient limitar aquesta informació al contingut mínim per complir amb la finalitat de controlar la destinació dels fons que reben els grups polítics, de manera que es pugui accedir al concepte de la despesa sense oferir però detalls que puguin resultar més invasius per a la vida privada de la persona regidora afectada.

Per exemple, pel que fa a la informació sobre els dinars als 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 ni necessàries per aconseguir la finalitat pretesa. Així, el grau d'ingerència sobre la privacitat del regidor o regidora seria molt menor i respectaria el principi de minimització de les dades personals (art. 5.1.c) RGPD). També a tall d'exemple, en els cas dels viatges realitzats per aquestes persones 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 polític i que eventualment puguin resultar identificades com a emissores 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 cal entendre que 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 per part dels grups polítics, pot justificar l'accés a aquesta informació.

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 de la corporació local, 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 a la informació pública.

Tot això sens perjudici que, en aplicació del principi de minimització, no seria pertinent donar accés a algunes dades contingudes en les factures (com ara el domicili particular d'algun regidor, si fos el cas, o els números dels seus DNI que puguin constar en les factures), ja

que facilitar aquestes dades en particular no sembla necessari als efectes de la finalitat de transparència pretesa.

Conclusió

La normativa de protecció de dades no impedeix l'accés de la persona reclamant a la informació sobre el desglossament de les quanties destinades a cada grup i sobre els diferents conceptes de despesa realitzada pels grups durant el període sol·licitat, 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 i regidores, 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, així com determinades dades (com domicilis particulars o núm. DNI), que no resulten pertinents per aconseguir la finalitat de transparència.

Barcelona, 16 de juny de 2022