

IAI 29/2019

Reclamación: 207/2019

Informe jurídico emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación con la reclamación presentada por un grupo municipal contra uno Ayuntamiento por la denegación de acceso a información sobre la documentación presentada por los grupos municipales para la justificación de las asignaciones económicas recibidas por los ejercicios 2017-2018

La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) pide a la Autoridad Catalana de Protección de Datos (APDCAT) que emita un informe sobre la reclamación 207/2019 presentada por un grupo municipal contra el Ayuntamiento en relación con la denegación de acceso a la información sobre la documentación presentada por los grupos municipales para la justificación de las asignaciones económicas recibidas por los ejercicios 2017-2018.

Analizada la solicitud, que se acompaña de una copia del expediente administrativo tramitado ante la GAIP, y visto el informe de la Asesoría Jurídica se emite el siguiente informe.

Antecedentes

1. Según consta en el expediente, en fecha 19 de marzo de 2019, el Ayuntamiento comunica al grupo municipal (...) el informe desfavorable a la aprobación de la “justificación de las asignaciones económicas recibidas por el grupo municipal (...) para los ejercicios 2017-2018”, solicitando al grupo municipal que aporte información complementaria.

2. En fecha 21 de marzo de 2019, una concejala del Ayuntamiento, en representación del grupo municipal, presenta un escrito al Ayuntamiento en el que pide la misma documentación, referida al resto de grupos municipales, en concreto:

- Factura del arrendador con el cálculo del IVA e IRPF correspondientes - Justificante de pago por parte del arrendatario - Justificante de pago del modelo 115. Retenciones e ingresos a cuenta - Rentas o rendimientos procedentes del arrendamiento o el subarriendo de inmuebles urbanos
- Justificante de pago del modelo 303. IVA autoliquidación
- Copia del contrato de alquiler

3. En fecha 1 de abril de 2019, el Ayuntamiento dirige un escrito a la persona solicitante en el que expone que la documentación aportada por los grupos municipales estuvo a su disposición, “desde la fecha de la convocatoria de la Comisión Informativa ordinaria del mes de marzo (concretamente desde el día 7 de marzo)” y que sólo se producen requerimientos de documentación complementaria a los grupos municipales “en caso de que falte la acreditación de algún gasto, o si se necesita documentación complementaria para efectuar dicha acreditación, sin embargo, evidentemente, no se efectúa ningún requerimiento si la documentación presentada es correcta (...).”

4. En fecha 6 de abril de 2019, el interesado presenta reclamación ante la GAIP alegando que el Ayuntamiento no le ha entregado la información solicitada.

5. En fecha 16 de abril de 2019, la GAIP solicita al Ayuntamiento un informe en relación con la reclamación presentada. Consta en el expediente copia del Informe del Ayuntamiento, de 13 de mayo de 2019, según el cual considera que procede desestimar la reclamación.

6. En fecha 27 de mayo de 2019, la GAIP solicita a esta Autoridad que emita informe en relación con la reclamación presentada.

Fundamentos Jurídicos

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

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

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

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

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

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

II

Según el artículo 4.1 del Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento y del Consejo Europeo, de 27 de abril de 2016, General de Protección de Datos (en adelante, RGPD), son datos personales: “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 número, 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).

También es necesario tener en cuenta la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD).

Por tanto, el tratamiento de datos personales (art. 4.2 RGPD) que puedan constar en la información solicitada por un grupo municipal en relación con la justificación de las asignaciones económicas recibidas por los grupos municipales para los ejercicios 2017-2018, se encuentra sometido a los principios y garantías de la normativa de protección de datos personales (RGPD).

Según dispone el artículo 86 del RGPD:

“Las datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o 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 las datos personales en virtud del presente Reglamento.”

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

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

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

Según el escrito del Ayuntamiento, dirigido al grupo reclamante en fecha 1 de abril de 2019, la documentación presentada por los grupos municipales para la justificación de las asignaciones recibidas por los ejercicios 2017-2018, quedó a disposición de la persona reclamante desde la fecha de la convocatoria de la Comisión Informativa ordinaria (7 de marzo de 2019).

Por tanto, de entrada, dada la información disponible, la persona reclamante y el grupo municipal que representa ya habrían tenido acceso a la documentación aportada por los diferentes grupos municipales, y que consta en los expedientes correspondientes, tramitados por el Ayuntamiento.

Según expone el Ayuntamiento en su informe de fecha 13 de mayo de 2019, emitido a requerimiento de la GAIP, la persona reclamante solicita acceder a determinada documentación relativa al resto de grupos municipales, que coincide con la que el Ayuntamiento habría requerido al grupo municipal reclamante en fecha 19 de marzo de 2019, según consta en el expediente.

Según el informe del Ayuntamiento, la alcaldía habría requerido al Grupo municipal (...), la aportación de documentación adicional para acreditar mejor el gasto relativo al alquiler de local, “ya que las facturas aportadas por este grupo “a priori” parecían irregulares”, según dicho informe.

El informe del Ayuntamiento añade que el resto de expedientes, en referencia al resto de grupos municipales, habrían sido validados por considerar que restaban acreditados correctamente los gastos relativos al alquiler de locales.

Al respecto, según dispone el artículo 73.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de bases de régimen local (LRBRL):

“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 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 abandonan 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 hubieran 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 quitarse 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. (...)”

La LRBRL prevé que el Pleno de la Corporación asigne a los grupos políticos dotaciones económicas que tendrán que contener un componente fijo, idéntico para todos los grupos y otro variable, en función del número de miembros de cada uno de estos grupos, y dentro de los límites que pudieran establecer las respectivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Estas dotaciones, cuya cuantía corresponde fijar al Pleno, no pueden destinarse al pago de remuneraciones de personal de cualquier tipo al servicio de la Corporación, ni a la adquisición de bienes que pueden constituir activos fijos de carácter patrimonial, y son objeto de una contabilidad específica que los grupos municipales deben poner a disposición del Pleno, siempre que éste lo solicite.

En este contexto, según el informe del Ayuntamiento, los documentos a los que pide acceder la reclamante “no tienen por qué constar, de hecho, no constan, ya que en cada expediente consta la documentación que se ha considerado necesaria aportar por cada grupo municipal, o la requerida, en su caso, por parte del órgano tramitador (la Alcaldía).”

En relación con la información de justificación de gastos de cada grupo municipal, que constaría en el correspondiente expediente, según habría informado el Ayuntamiento a la persona reclamante en el escrito de fecha 1 de abril de 2019, “el departamento de alcaldía -a quien le corresponde la tramitación de estos expedientes- efectúa los requerimientos oportunos a los grupos políticos municipales en caso de que falte la acreditación de algún gasto, o si se necesita documentación complementaria para efectuar dicha acreditación, pero evidentemente, no se efectúa requerimiento alguno si la documentación presentada es correcta y acredita suficientemente el gasto correspondiente.”

Dada la información de la que se dispone, parece claro que el Ayuntamiento, en relación con la justificación de gastos por los grupos municipales, no siempre debe disponer necesariamente de la misma documentación en relación con todos los grupos, pues esto dependerá de factores diversos (por ejemplo, puede darse el caso de que un grupo municipal no sea arrendatario de ningún local y que, por tanto, no tenga que aportar ninguna documentación en este sentido, o puede que el Ayuntamiento no solicite determinada documentación para que ya dispone de otra información que permite acreditar la justificación del gasto de forma adecuada).

Cabe recordar que es información pública “la información elaborada por la Administración y la que ésta tiene en su poder como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones, incluida la que le suministran los demás sujetos obligados de acuerdo con lo que establece esta ley” (art. 2.b) LTC).

En el caso que nos ocupa, y por la información disponible, el Ayuntamiento no dispone de la documentación que es objeto de la solicitud de acceso de la persona reclamante y, en consecuencia, está claro que no se puede atribuir a la documentación reclamada, de la que el Ayuntamiento no dispone, la calificación de información pública, a efectos de la legislación de transparencia.

Al respecto, como explicita el propio informe del Ayuntamiento “no podemos considerar información pública estos documentos solicitados por D^a. (...), puesto que siguiendo la definición del artículo 2.b) de LTBG, ni se trata de una información elaborada por el Ayuntamiento, ni la tiene en su poder como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones, incluida la que le suministra los demás sujetos obligados de acuerdo con lo que establece la LTBG”.

Por tanto, dado que el Ayuntamiento no dispone de la documentación requerida y que ésta no puede ser calificada como “información pública” a los efectos de la legislación de transparencia (art. 2.b) y 18 LTC), no resulta aplicable a la reclamación examinada el régimen de acceso a información pública previsto en dicha legislación. En concreto, no resulta aplicable al caso examinado el régimen

personal que pueda contenerse en la información pública, que regula dicha normativa (arts. 23 y 24 LTC).

III

Cuestión distinta sería que el Ayuntamiento disponga de la documentación que reclama el grupo municipal (por ejemplo, en caso de que el Ayuntamiento solicite la ampliación de la documentación aportada por un grupo municipal). En este caso está claro que la documentación sería información pública a efectos de la legislación de transparencia (art. 2.b) y art. 18 LTC) y, por tanto, se encontraría sometida al régimen de acceso previsto en la legislación de transparencia.

En este caso, de acuerdo con el artículo 20 y siguientes de la LTC, el derecho de acceso a la información pública podrá ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas en las leyes. En concreto y en cuanto a la información que contenga datos de carácter personal (en su caso, la documentación a la que hace referencia la solicitud del grupo municipal), habrá que valorar si el derecho a la protección de datos de las personas afectadas justificaría o no la limitación del derecho de acceso a la información pública regulado en la LTC, que invoca a la persona solicitante.

Teniendo en cuenta que la documentación requerida (información tributaria y contable relacionada con el alquiler de locales por parte de los grupos municipales), podría contener datos personales, habrá que tener en cuenta, en caso de que el Ayuntamiento disponga de esta documentación, el régimen de acceso que prevé la legislación de transparencia y efectuar, previamente, una ponderación razonada del interés público en la divulgación y los derechos de las personas afectadas, teniendo en cuenta entre otras, las circunstancias previstas en el artículo 24.2 del LTC.

Al respecto, nos remitimos a las consideraciones hechas por esta Autoridad, entre otras, en los Informes IAI 46/2017, o Informe IAI 1/2019, por su interés en el supuesto planteado.

Así, como recuerda esta Autoridad en el Informe IAI 46/2017 (FJ V), habría que tener en cuenta lo siguiente:

“(…).

A efectos de transparencia no parece que pueda haber dudas de la relevancia que puede tener para los ciudadanos y vecinos del municipio, disponer de la información que les permita conocer en la que se gastan los grupos municipales los fondos que reciben del presupuesto de la Corporación.

Con esta información el ciudadano podría formarse una opinión crítica sobre el destino que cada uno de los distintos grupos hace del dinero proveniente de los contribuyentes. Ahora bien, la cuestión a plantearse es si para alcanzar la finalidad de transparencia es necesario acceder a la información personal que pueda constar en la documentación a la que se pretende acceder.

No se dispone de información sobre cuáles son los datos de carácter personal que podrían contener los asientos contables y las distintas facturas justificativas de los mismos. Con carácter general, y en la medida en que los fondos recibidos por los grupos políticos deberían ir destinados a gastos de funcionamiento, el abanico de gastos que se hubieran podido realizar con ese dinero es amplio. Puede ir desde la compra de material de oficina, el alquiler del local para ejercer la actividad del grupo, la organización de campañas publicitarias, la contratación de asesoramiento

profesional externo, hasta el pago de gastos de representación (dietas, viajes, almuerzos, etc..).

Esta información, podría afectar, por un lado a terceras personas físicas que eventualmente hubieran sido contratadas para la realización de un servicio (por ejemplo caso de que se hubiera contratado a un profesional por asesoramiento externo), pero por otro lado, también podría proporcionar información sobre la actividad de concejales concretos miembros del grupo, en función de cuál sea la información que conste en las justificaciones (p. ej. comida de un determinado concejal con otra persona en un determinado restaurante) o que, sin necesidad de que conste su identificación directa, se pueda relacionar con una persona concreta (por ejemplo, en caso de que el grupo político esté formado por una sola persona, que tal y como se desprende de la solicitud presentada al Ayuntamiento, sería el caso de dos de los gru

A efectos de transparencia, y a todos los efectos puede ser relevante conocer la información sobre cuál es el destino, esto es, en qué y qué parte de la dotación pública se ha destinado a cubrir gastos de material, de alquiler de local, o a cubrir campañas publicitarias o gastos de representación, o cualquier otro gasto de funcionamiento de cada uno de los grupos. Saber los diferentes conceptos de gasto y sus cuantías, permitiría al ciudadano comprobar que las dotaciones se destinan a gastos de funcionamiento y no a otras cosas, y en qué medida se realizan. Con ello, en principio el ciudadano podría comprobar la correcta utilización de los fondos públicos asignados a los grupos y formarse una opinión crítica sobre las distintas formas de proceder de los diferentes grupos.

Desde el punto de vista de las terceras personas físicas que eventualmente puedan resultar identificadas en la documentación contable o en las respectivas facturas justificativas de las compras o servicios abonados por parte de los grupos políticos, en principio, ya falta de mayor concreción sobre los motivos por los que interesa el acceso, hay que tener en cuenta que en principio parece que se trataría de información vinculada a alguna actividad profesional (ya sea como consecuencia de facilitar suministros o de la prestación de servicios) por lo que la intromisión en la vida privada de estas personas sería mínima, pero no puede descartarse que una relación continuada pueda acabar permitiendo identificar algún tipo de vinculación con determinadas personas o proveedores que, teniendo en cuenta la naturaleza política del grupo municipal puede acabar permitiendo establecer, de forma fundamentada o no, algún ti

Por otra parte, puede parecer un caso análogo a la exposición a la que están sometidos los contratistas de la administración, los cuales, por mandato de la LTC están sometidos a un exigente régimen de publicidad activa (art. 13 LTC), pero es necesario tener en cuenta que en este caso de lo que se trata no es de controlar a estas terceras personas, sino de controlar el destino de los fondos. De este modo, el objetivo de transparencia se alcanzaría igualmente sin necesidad de identificar y sacrificar la privacidad de las personas físicas que eventualmente puedan aparecer en el conjunto de documentación afectada. Por aplicación de los principios de proporcionalidad o de minimización en el tratamiento de los datos se considera que el eventual acceso a la documentación solicitada no debería incluir información que permita identificarlos. Conviene recordar que la anonimización debería ser siempre la primera medida a tener en cuenta frente al eventual acceso a información personal afectada por el ejercicio del derecho de acceso de los ciudadanos. Sería suficiente pues aportar información sobre los conceptos

En cuanto a la información que pueda afectar a los concejales miembros del grupo, si la información se da sin facilitar el detalle de eventuales gastos de representación (comidas, viajes, alojamientos realizados en el seno de las actividades inherentes de los grupos políticos), el grado de injerencia sobre la privacidad del concejal o concejala sería mucho menor y sería sin duda respetuoso con el principio de minimización de los datos. No obstante, en caso de que se trate de gastos que consten como imputables a la actividad de un determinado concejal la normativa de protección de datos no impediría el acceso a esta información. Desde el punto de vista del concejal o concejala que pueda resultar afectado, hay que tener en cuenta que estas personas ejercen cargos públicos, disponen y utilizan, con un amplio margen de discrecionalidad, de dinero público que deberían ir destinados a cubrir gastos de funcionamiento del grupo del que son parte, y por tanto vinculadas a la finalidad pública que persiguen. La necesidad de control de este margen de discrecionalidad en relación con la utilización de fondos públicos, puede justificar el acceso a esta información.”

Conclusión

Dado que el Ayuntamiento no dispone de la documentación solicitada por la persona reclamante, esta documentación no tiene la consideración de información pública (art. 2.b) y arte. 18 LTC) y, por tanto, no resulta de aplicación la legislación de transparencia, en concreto, no resulta aplicable a la reclamación el régimen de acceso a información pública (art. 23 y 24 LTC).

En caso de que el Ayuntamiento disponga de los documentos que solicita la persona reclamante, será necesario tener en cuenta las consideraciones hechas en el Fundamento Jurídico III de este informe.

Barcelona, 17 de junio de 2019