

Reclamación: 242/2019

Informe emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación con la reclamación presentada por un ciudadano contra un Consejo Comarcal por la denegación de acceso a información sobre las ayudas y subvenciones públicas otorgadas a los grupos políticos del Consejo Comarcal.

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 242/2019 presentada por un ciudadano contra el Consejo Comarcal en relación con la denegación de acceso a la información sobre las ayudas y subvenciones públicas otorgadas a los grupos políticos del Consejo Comarcal y los correspondientes justificantes realizados por los grupos políticos con cargo a las subvenciones que reciben de la corporación.

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

Antecedentes

1. En fecha 30 de enero de 2019 presenta un escrito de un ciudadano al Consejo Comarcal en el que pide:

“1.Las subvenciones y ajuste públicos concedidos por el Consejo Comarcal a los diferentes Grupos del Consejo Comarcal, desde el ejercicio económico de 2011 hasta el ejercicio económico de 2018, ambos incluidos, detalladas por años, con indicación de los importes y de los beneficiarios .

2.La información relativa al control financiero de las mencionadas subvenciones o ayudas públicas otorgadas a los Grupos: informes de la intervención o de la secretaría-intervención municipal; y en su caso, actuaciones requiriendo a los Grupos la rendición de cuentas, la justificación de la aplicación de los fondos, o el reintegro anual de las cantidades no gastadas, etc.

3. Copia de las facturas y/o resto de documentos justificativos de la aplicación de las subvenciones o ayudas otorgadas, presentadas por los beneficiarios en el momento de rendir cuentas; y copia también, en su caso, de la documentación acreditativa del reintegro a las arcas de las cantidades percibidas y no aplicadas en cada ejercicio.”

2. En fecha 11 de abril, el interesado presenta reclamación ante la GAIP alegando que el Consejo Comarcal no le ha entregado la información y reitera la petición realizada ante el Consejo Comarcal.

3. En fecha 25 de abril de 2019, la GAIP solicita al Consejo Comarcal que motive su posicionamiento en relación con la solicitud de acceso presentada y que le haga llegar el expediente completo.

4. En fecha 30 de mayo de 2019, la GAIP solicita de nuevo al Consejo un informe y el expediente en relación con la reclamación presentada. Así como notifique a los grupos afectados la solicitud de acceso a información, para hacer llegar a la GAIP las consideraciones

que estimen oportunas. No consta en el expediente copia de los escritos de alegaciones que hayan podido presentar los distintos grupos afectados.

5. En fecha 30 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).

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

El artículo 18 de la Ley 19/2014 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).

La información relacionada con las asignaciones económicas que reciben los grupos políticos con cargo a los presupuestos del Consejo Comarcal, es “información pública”, sometida al régimen de acceso previsto en la legislación de transparencia. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 20 y s. de la Ley 19/2014, el derecho de acceso a la información pública puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas en las leyes. En concreto y en lo que se refiere a la información que contiene datos de carácter personal, hay 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 Ley 1

III

El objeto de la presente reclamación es, según se desprende de la reclamación, las subvenciones y ayudas públicas concedidas por el Consejo Comarcal a los diferentes Grupos del Consejo Comarcal, desde el año 2011 hasta el año 2018, ambos incluidos, detalladas por años, importes y beneficiarios. Así como la información relativa al control financiero, rendición de cuentas y copia de las facturas y resto de documentos justificativos de la aplicación de las subvenciones o ayudas otorgadas.

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

“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.

A partir de aquí, dentro de la información que se pide podemos entender incluida por un lado, cada una de las cantidades que el Consejo Comarcal habría abonado efectivamente a los diferentes grupos políticos en concepto de ajuste o subvenciones, y por otro lado la información sobre el destino que estos grupos habrían dado a las cantidades recibidas por estos conceptos incluyendo expresamente las facturas o documentos que justificarían este destino, todo ello respecto al período comprendido entre los años 2011-2018.

En principio por el tipo de información que se pide no parece que ésta pueda contener datos de categorías especiales, merecedoras de especial protección.

Así pues, para dar acceso a las mismas deberá efectuarse, previamente, una ponderación razonada del interés público en la divulgación y los derechos de las personas afectadas. Para llevar a cabo esta ponderación, deben tenerse en cuenta entre otras, las circunstancias previstas en el artículo 24.2 de la LTC, siguientes:

“a) El tiempo transcurrido.

b) La finalidad del acceso, especialmente si tiene una finalidad histórica, estadística o científica, y las garantías que se ofrezcan. c) El hecho de que se trate de datos relativos a menores de edad. d) El hecho de que pueda afectar a la seguridad de las personas. (...).”

IV

Antes, sin embargo, cabe indicar, que la persona que presenta la reclamación ante la GAIP lo hace en nombre de un grupo político, pero del expediente no se desprende si el grupo político tiene representación en el Consejo Comarcal requerido. Por tanto, este informe se emite entendiendo que la persona reclamante lo solicita en su condición de ciudadano.

Hecha esta consideración y en cuanto a la información solicitada sobre la identificación de los beneficiarios, el destino y las cantidades abonadas a cada uno de los grupos y la relativa al control financiero de las referidas subvenciones o ayudas (puntos 1 y 2 del antecedente 1) dado que la asignación se hace al grupo político y no a las personas concretas que lo forman (consejeros comarcales en este caso), no puede considerarse que esta información por sí sola sea información de carácter personal.

Dicho esto, conviene recordar las previsiones en materia de publicidad activa que establece por la información relativa a las subvenciones y ajuste públicos en el artículo 15 de la LTC. Según este precepto, deben ser publicadas en el portal las subvenciones y las ayudas públicas

otorgados con la indicación del importe, el objeto y los beneficiarios de los últimos cinco años, actualizada, la información relativa al control financiero y la justificación o rendición de cuentas por parte de los beneficiarios.

Así, el acceso a esta información permitiría al reclamante constatar cuáles habrían sido las cantidades abonadas a cada uno de los grupos y si éstas se corresponden con las dotaciones económicas reconocidas previamente por el Pleno del Consejo Comarcal, información que podría ser relevante a efectos de transparencia en el control de la gestión de los recursos públicos municipales. En este caso, no parece que pueda existir ningún inconveniente desde el punto de vista de la normativa de protección de datos en la entrega de esta información.

V

En cuanto al resto de información solicitada (punto 3 del antecedente 1), en concreto “copia de las facturas y/o resto de documentos justificativos de la aplicación de las subvenciones o ayudas otorgadas”, desde el punto de vista de la normativa de protección de datos es necesario analizar si habría alguna limitación a tener en cuenta respecto a la información personal que pudiera resultar afectada por el eventual acceso a la documentación contable y justificativa que eventualmente pudieran facilitar los diferentes grupos políticos a requerimiento del Pleno del Consejo Comarcal. Cuestión que deberá resolverse haciendo una ponderación razonada entre los diferentes derechos e intereses en ju

La persona reclamante justifica los motivos por los que le interesa acceder a la información solicitada, en concreto, manifiesta los siguientes motivos: “Mantener informados (...) a los vecinos, vecinas y contribuyentes (...) de las cantidades que en concepto de subvenciones y ayudas deben concederse desde el Consejo Comarcal (...) a los diferentes Grupos y, especialmente, de cómo se justifica la aplicación de estos fondos públicos que, de una u otra manera, han salido todos obligatoriamente de los bolsillos de los ciudadanos y ciudadanas de la comarca como contribuyentes de impuestos, tasas, contrib

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 los fondos que reciben del presupuesto del Consell Comarcal.

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 la documentación solicitada como, por ejemplo, las distintas facturas o documentos justificativos de los mismos. Ahora bien, a todos los efectos, y en la medida en que los fondos recibidos por los grupos deberían ir destinados a gastos de funcionamiento, el abanico de gastos que se habrían podido realizar con este dinero es muy 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..).

Así, esta información, por un lado, podría proporcionar información sobre la actividad de los consejeros comarcales miembros del grupo, en función de cuál sea la información que

conste en las justificaciones (p. ej. comida de un determinado consejero 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). Pero por otra parte, también podría proporcionar información sobre terceras personas físicas que eventualmente hubieran sido contratadas para la realización de un servicio (por ejemplo si se hubiera contratado a un profesional por asesoramiento externo).

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, oa cubrir campañas publicitarias o gastos de representación, o cualquier otro gasto de funcionamiento de cada uno de los grupos. Saber los distintos conceptos de gasto y sus cuantías, permitiría comprobar que las dotaciones se destinan a gastos de funcionamiento y no a otras cosas, y en qué medida se realizan. Esto, en principio, permitiría comprobar la correcta utilización de los fondos públicos asignados a los grupos y formar una opinión crítica sobre las diversas formas de proceder de los diferentes grupos.

En cuanto a la información que pueda afectar a los consejeros comarcales miembros del grupo, en caso de que se trate de gastos que consten como imputables a la actividad de un determinado consejero la normativa de protección de datos no impediría el acceso a la misma información. Además, 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 consejero o consejera sería mucho menor y sería sin duda respetuoso con el principio de minimización de los datos y no impediría

Desde el punto de vista del consejero o consejera que pueda resultar afectado, hay que tener en cuenta que estas personas ejercen cargos públicos, disponen y hacen uso, 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

Asimismo, en caso de que las personas físicas que aparecen en las facturas o documentos justificantes de los gastos sean personas trabajadoras al servicio de la corporación, conocer su identidad sí podría ser necesario a efectos del control del destino de los fondos que reciben los grupos políticos, en los términos del artículo 73.3 LRBRL. En tal caso, la normativa de protección de datos no sería impedimento para dar acceso a la persona reclamante a la factura o documentación justificante.

VI

Por otra parte, 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, debe tenerse en cuenta que parecería que se trata 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 tipo de afinidad política.

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 controlar el destino de los fondos.

En este sentido, 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. Así, 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 su identificación.

Así, se podría facilitar anonimizadas las facturas y documentación relativa al gasto, al no ser relevantes para la finalidad de control del gasto realizado por los grupos municipales, manteniendo sin embargo la referencia concreta al concepto y cuantía del gasto.

VII

Por último conviene recordar que, de acuerdo con lo que dispone el artículo 35.2 de la Ley 19/2014, "No se puede adquirir por silencio administrativo el derecho de acceso si concurre alguno de los límites establecidos por ésta u otras leyes para tener acceso a la información pública."

Teniendo en cuenta que la información objeto de reclamación contiene datos de carácter personal y que concurre por tanto una limitación legal que debe ser tratada aplicando los criterios previstos en los artículos 23 y 24 de la Ley 19/2014, y que podría suponer una denegación del acceso a la información solicitada, no puede entenderse adquirido por silencio administrativo el derecho de acceso a la información reclamada.

Conclusión

La normativa de protección de datos no impide el acceso del reclamante a la información sobre las cuantías abonadas por el Consejo Comarcal a los distintos grupos políticos. Tampoco impediría el acceso a la información sobre los diferentes conceptos de gasto realizado por estos grupos y las cuantías destinadas a cada uno de ellos, incluyendo el hecho de que alguno de estos gastos pueda vincularse con un consejero comarcal concreto.

Más allá de ello, dada la información de la que se dispone, desde la perspectiva de la protección de datos (principio de minimización) no parece justificado, el acceso con carácter general a los datos personales de terceras personas físicas distintos de los consejeros comarcales o de personas trabajadoras al servicio del consejo comarcal, que aparezcan en las facturas, a efectos de controlar el destino de los fondos que reciben los grupos municipales.

Barcelona, 6 de junio de 2019