

Ref. AJ: IAI 39/2019

Reclamación: 312/2019

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 Ayuntamiento por la denegación de acceso a la información sobre los gastos realizados por los grupos políticos municipales con cargo a las dotaciones económicas entregadas por la Corporación.

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 312/2019 presentada por un ciudadano contra un Ayuntamiento en relación con la denegación de acceso a la información sobre los gastos realizados por los grupos políticos municipales con cargo a las dotaciones económicas entregadas por la corporación.

Analizada la solicitud, que se acompaña de una copia del expediente administrativo tramitado ante la GAIP, y de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica emito el siguiente informe:

Antecedentes

- 1. En fecha 11 de abril de 2019 un ciudadano presenta un escrito al Ayuntamiento en el que pide el desglose de los gastos por año y justificación con facturas incluidas, del destino del dinero percibido por cada uno de los grupos políticos del Ayuntamiento de en 2014 hasta 2018, agrupadas por grupo político y año y todos los informes de la intervención municipal sobre estos gastos.**
- 2. En fecha 21 de mayo de 2019, el interesado presenta reclamación ante la GAIP alegando que no ha recibido respuesta del Ayuntamiento y que no le ha entregado la información. En este escrito el reclamante reitera su petición.**
- 3. En fecha 24 de mayo de 2019, la GAIP solicita al Ayuntamiento un informe en relación a la reclamación presentada.**
- 4. En fecha 3 de julio de 2019, la GAIP solicita a esta Autoridad que emita informe en relación con la reclamación presentada.**

Fundamentos Jurídicos

(...)

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 online o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona;” (art. 4.1 RGPD).

Por tanto, el tratamiento de datos personales (art. 4.2 RGPD) que puedan constar en la información solicitada, en concreto, en los justificantes de los gastos realizados por los grupos municipales, 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 le 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, 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 la que hace referencia 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 municipales con cargo a los presupuestos municipales, 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 personales, 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 19/2014 que invoca a la persona solicitante.

III

Según se desprende de la reclamación, la persona reclamante solicita obtener el desglose de los gastos por año y la justificación con facturas incluidas del destino del dinero público percibido por cada uno de los grupos políticos municipales entre los años 2014 y 2018, agrupadas por grupo político y año, así como los informes de la intervención municipal sobre estos gastos.

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 en el 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, se pide información sobre el destino que los grupos políticos habrían dado a las cantidades recibidas incluyendo expresamente las facturas o documentos que justificarían ese destino, todo ello respecto al período comprendido entre los años 2014-2018.

Dado que por el tipo de información que se pide no parece que ésta pueda contener datos especialmente protegidos, es necesario tener en cuenta el artículo 24.2 LTC de acuerdo con el cual, “...se pu

dar acceso a la información, previa ponderación razonada del interés público en la divulgación y los derechos de las personas afectadas. Para llevar a cabo esta ponderación debe tenerse en cuenta, entre otras, las siguientes circunstancias:

- 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

Es necesario remarcar, que la persona reclamante manifiesta en su solicitud ante el Ayuntamiento, que ejerce el derecho de acceso en su condición profesional de periodista.

En este sentido, como ha puesto de manifiesto de forma reiterada el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en relación al derecho a la libertad de expresión, que comprende el derecho a recibir o comunicar informaciones e ideas (artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos), es necesario tener en cuenta la especial posición de los periodistas y los medios de comunicación -así como también otros solicitantes de información pública, como las organizaciones no gubernamentales, investigadores o activistas-, ya que llevan a cabo una actuación, como “vigilantes” (watchdog), que contribuye al ejercicio del derecho a dar y recibir información y, en definitiva, al debate público. Citemos a modo de ejemplo, las SSTEDH *Bladet Tromso c. Noruega* (20 de mayo de 1999), *Rosianu c. Rumanía* (24 de junio de 2014), o *Magyar Helsinki Bizottsag c. Hungría* (8 de n

Así, resulta suficientemente contrastado, teniendo en cuenta el marco normativo (art. 20.1.d) CE, y art. 10 CEDH), y la jurisprudencia, que los periodistas -entre otros profesionales y colectivos- tendrían un rol destacado en la contribución de la formación de la opinión pública libre.

Por tanto, la condición de periodista de la persona que solicita el acceso a información pública puede ser un elemento a tener en cuenta -aunque no de forma aislada sino junto con otros elementos-, a los efectos de la ponderación que es necesario llevar a cabo, a efectos del artículo 24.4 LTC.

Ahora bien, en cualquier caso, no parece que la mera condición de periodista de quien solicita el acceso a información pública deba comportar necesariamente el acceso a datos personales de terceras personas, en concreto, las que podrían contener las facturas solo solicitadas, al menos, sin tener en cuenta otros elementos de ponderación. Así, habrá que tener en cuenta la concreción del motivo o la justificación que el reclamante de la información pueda realizar.

V

En cuanto al acceso a la información sobre el destino y justificación de los gastos que habrían realizado los grupos políticos con las dotaciones económicas recibidas, 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 del reclamante

a la documentación contable y justificativa que eventualmente pudieran facilitar los distintos grupos políticos a requerimiento del Pleno de la Corporación. Cuestión que deberá resolverse haciendo una ponderación razonada entre los diferentes derechos e intereses en juego (art. 24.2 LTC).

La persona reclamante no justifica el motivo concreto por el que interesa acceder a la información solicitada. De acuerdo con el artículo 18.2 LTC el derecho de acceso no exige que el ciudadano exponga los motivos concretos que justificarían el acceso a una determinada información, pero éstos pueden ser relevantes a la hora de decidir sobre la prevalencia entre unos y otros derechos, de hecho la finalidad es uno de los criterios de ponderación señalados por la propia Ley (art. 24.2

“
Dicho esto, cabe apuntar que la finalidad de la ley de transparencia es establecer un sistema de relación entre las personas y la Administración pública y los demás sujetos obligados, fundamentado en el conocimiento de la actividad pública, la incentivación de la participación ciudadana, la mejora de la calidad de la información pública y de la gestión administrativa y la garantía de la rendición de cuentas y de la responsabilidad en la gestión pública (artículo 1.2 LTC). A falta de una mayor concreción por parte del solicitante es necesario situar la finalidad del acceso en

A efectos de transparencia no parece que pueda haber dudas de la relevancia que puede tener por el ciudadano, disponer de la información que permita conocer en la que se gastan los grupos políticos 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 políticos 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 la documentación contable y las distintas facturas justificativas de estos gastos. Ahora bien, a todos los efectos, 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 este 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..).

Así, esta información, por un lado, 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, como sucede en este caso , dos de los grupos municipales). Pero, por otra parte, podría proporcionar información de 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).

A efectos de transparencia, y con carácter general, 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, alquiler de local, o 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.

En cuanto a la información que pueda afectar a los concejales miembros del grupo, en el caso de los gastos de representación (viajes, comidas, etc.) sería conveniente limitar esta información al contenido mínimo para cumplir con la finalidad de controlar el destino de los fondos que reciben los grupos políticos. Por ejemplo, en lo que se refiere a la información sobre las comidas que haya hecho un concejal, por su función de representación, esta información podría contener los nombres de los restaurantes, los importes abonados, etc., pero no habría que facilitar la información de los tipos de menús que haya pedido, puesto que esto permitiría analizar o establecer ciertos aspectos relativos, por ejemplo, a su salud, a sus preferencias personales o unas pautas de conducta no adecuados ni pertinentes, para conseguir la finalidad pretendida. Así, 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. En el caso de viajes, tomando otro ejemplo, no parecería necesario proporcionar horarios

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 hacen uso, con un amplio margen de discrecionalidad, de dinero público que deberían ir destinado 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.

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 fines que reciben los grupos políticos, en los términos del artículo 73.3 LRRL. 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

En cuanto a 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, debe tenerse 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 tipo de afinidad

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.

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 políticos 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 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 concejal determinado.

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 concejales o de personas trabajadoras al servicio de la corporación local, que aparezcan en las facturas y documentación justificativa, a efectos de controlar el destino de los fondos que reciben los grupos políticos.

Barcelona, 16 de julio de 2019

Traducción Automática