

Ref.: IAI 56/2019

**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 las facturas justificantes de 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 una reclamación presentada por un ciudadano contra un ayuntamiento en relación con la denegación de acceso a la información sobre las facturas justificantes de 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 5 de junio de 2019 un ciudadano presenta un escrito al Ayuntamiento en el que solicita el desglose de los gastos realizados por los grupos municipales con cargo a las dotaciones económicas entregadas por la corporación del año 2017 y primer semestre del año 2018, con las facturas incluidas.**

**2. En fecha 3 de julio de 2019 el Ayuntamiento notifica a la persona solicitante la resolución por la que acuerda: “ESTIMAR PARCIALMENTE la solicitud de derecho de acceso a la información pública formulada por el Sr. (...), por la que pide el desglose de los gastos con facturas incluidas de las aportaciones de dinero público entregadas por este Ayuntamiento al grupo municipal de (...) en 2017 y primer semestre de 2018, desestimando la parte relativa a la justificación de los gastos con facturas incluidas (...).”**

**3. En fecha 25 de julio de 2019, el interesado presenta recurso potestativo de reposición contra la resolución de la Alcaldía. La Corporación desestima el recurso que notifica al interesado en fecha 9 de octubre de 2019.**

**4. En fecha 25 de octubre de 2019, el interesado presenta reclamación ante la GAIP alegando que el Ayuntamiento le ha entregado la información de forma parcial. En este escrito el reclamante reitera que desea acceder a la información solicitada, en concreto, a las facturas justificantes de los gastos.**

**5. En fecha 30 de octubre de 2019, la GAIP solicita al Ayuntamiento un informe en relación a la reclamación presentada.**

**6. En fecha 30 de diciembre 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 ellos.

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.

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 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, las facturas justificantes de los gastos realizados por los grupos municipales, se encuentra sometido a los principios y garantías de la normativa de protección de datos person

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, no se ha estimado en su totalidad la solicitud presentada puesto que se ha dado acceso al desglose de los gastos pero no a las facturas justificantes de estos gastos. Por tanto, la persona reclamante vuelve a solicitar “los gastos con sus correspondiente facturas de los grupos municipales de (...)” del año 2017 y primer semestre de 2018.

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 otra 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.

Según se desprende de la reclamación de la persona solicitante, ya se habría facilitado información sobre los gastos realizados con cargo a las dotaciones económicas que reciben del Ayuntamiento, con distinto grado de detalle, a raíz de la primera solicitud formulada .

A partir de ahí, se pide información sobre las facturas que justificarían estos gastos, todo ello respecto al año 2017 y primer semestre del año 2018.

De entrada, la información relativa a personas jurídicas que puedan constar en las facturas justificativas de los gastos de los grupos municipales, quedará fuera del ámbito de protección otorgado por la normativa en materia de protección de datos personales (artículo 4.1 RGPD). En consecuencia, no existirían impedimentos, desde la perspectiva de la protección de datos, para dar acceso a la persona reclamante a este tipo de información relativa a personas jurídicas.

Además, cuando se trate de información relativa a personas físicas, por el tipo de información que se solicita no parece que ésta pueda contener datos especialmente protegidos.

Así pues, con el fin de dar acceso se deberá realizar una ponderación razonada entre los diferentes derechos e intereses en juego, teniendo en cuenta el artículo 24.2 LTC de acuerdo con el cual, "...se puede 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 se tendrá 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

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. b) LTC).

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 este contexto.

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 podría contener la documentación solicitada, en concreto, las distintas facturas justificativas de estos gastos. Ahora bien, teniendo en cuenta lo dispuesto en el Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación (en concreto artículos 6 y 7), es necesario considerar que las facturas en general contendrán, como mínimo, los datos correspondientes al número de factura, fecha de expedición, nombre y apellidos, razón o denominación social completa, tanto del obligado a expedir la factura como el destinatario de las operaciones; el NIF; el domicilio del obligado y del destinatario, entre otros. En el caso de facturas simplificadas incluirán, entre otros, el NIF, nombre y apellidos, así como la razón o denominación social completa del obligado a su expedición.

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, 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).

En caso de que se traten 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.

Sin embargo, en cuanto a la información que pueda afectar a los concejales miembros del grupo, en el caso de los gastos de representación (viajes, almuerzos, 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 cuanto a la información sobre las comidas que haya asistido un concejal, por su función de representación, esta información podría contener los nombres de los restaurantes, los importes abonados, etc., pero no debería facilitarse, por ejemplo, la información de los tipos de menús que haya pedido, ya que esto permitiría analizar o establecer ciertos aspectos relativos, por ejemplo, a su salud, a sus preferencias personales o establecer unas pautas de conducta no 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 u otros detalles que puedan permitir establecer p

Por lo que se refiere a las terceras personas físicas que no formarían parte del grupo y que eventualmente puedan resultar identificadas en las respectivas facturas justificativas de las compras o servicios abonados por parte de los grupos políticos, en principio, a falta de una mayor concreción sobre los motivos por los que interesa el acceso, 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. En este sentido, la necesidad de control en relación con la utilización de fondos públicos puede justificar el acceso a esta información.

En este sentido, puede ser bueno recordar que en el ámbito de la contratación de las administraciones públicas, la información sobre la identidad de los contratistas, el objeto del contrato y el importe del mismo, deben ser publicadas, entre otros información en el portal de la transparencia (art. 13 LTC) precisamente como medida de transparencia de la utilización de fondos públicos.

En el caso de los grupos municipales, con independencia de la normativa de contratación que les sea de aplicación y de las obligaciones de publicidad activa que puedan tener, es evidente que en los con

que han suscrito haciendo uso de los fondos públicos otorgados por la administración concurre igualmente la necesidad de justificar ante la ciudadanía la utilización de estos fondos, con lo que la limitación del derecho a la protección de datos de las terceras personas con las que los suscriben estaría plenamente justificada cuando se ejerza el derecho de acceso.

## V

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 impediría el acceso a las facturas justificativas de los gastos que contengan datos personales de los concejales así como de terceras personas físicas que no formen parte del grupo, a efectos de controlar el destino de los fondos que reciben los grupos políticos .

Barcelona, 21 de enero de 2020