

IAI 62/2021

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 ciudadano contra un Ayuntamiento por la denegación de acceso a la información sobre el desglose del destino de las dotaciones económicas entregadas por la corporación a los grupos políticos municipales, con las facturas incluidas, desde el mes de junio de 2019 en el mes de junio de 2021.

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 presentada por un ciudadano contra el Ayuntamiento en relación con la denegación de acceso a la información sobre el desglose del destino de las dotaciones económicas entregadas por la corporación a los grupos políticos municipales, con las facturas incluidas, desde junio de 2019 hasta junio de 2021.

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

Antecedentes

- 1. En fecha 14 de junio de 2021, un ciudadano presenta un escrito al Ayuntamiento solicitando el desglose del destino de las dotaciones económicas entregadas por la corporación a los grupos políticos municipal, con las facturas incluidas, desde el mes de junio de 2019 en el mes de junio de 2021.**
- 2. En fecha 20 de julio de 2021, el interesado presenta reclamación ante la GAIP alegando que ha transcurrido más de un mes sin haber obtenido respuesta por parte de la Corporación. En este escrito, el reclamante reitera que desea acceder a la información solicitada.**
- 3. En fecha 26 de julio de 2021, la GAIP solicita al Ayuntamiento un informe en relación con la reclamación presentada.**
- 4. En fecha 24 de agosto de 2021 la GAIP reitera la petición de informe al Ayuntamiento.**
- 5. En fecha 9 de septiembre de 2021, la GAIP solicita a esta Autoridad que emita informe en relación con la reclamación presentada.**
- 6. En la fecha de emisión de este informe no consta en la Autoridad la presentación del informe por parte de la Corporación.**

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 personales.

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 le sea de aplicación 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 dotaciones 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 cuanto a la información contenida en datos personales, es preciso valorar si el derecho a la protección de datos de las personas afectadas puede justificar o no la limitación del derecho de acceso a la información pública regulada.

III

El objeto de la reclamación es obtener el desglose del destino del dinero público percibido por cada uno de los grupos políticos municipales, con facturas incluidas, en el período comprendido desde junio de 2019 a junio de 2021.

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. (...)"

De acuerdo con la LRBRL el Pleno de la corporación puede asignar 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 los grupos, y dentro de los límites que puedan 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.

En cuanto al acceso a la información sobre el destino y justificación (facturas incluidas) de los gastos que habrían realizado los grupos políticos con las dotaciones económicas recibidas, el reclamante fundamenta la solicitud de acceso en el artículo 3 apartado 4.b) LTC, según el cual las obligaciones de transparencia también son de aplicación a los partidos políticos, si al menos el cuarenta por ciento de sus ingresos anuales procede de subvenciones o ayudas públicas, siempre que esta cantidad sea de más de 5.000 euros.

Sin embargo, hay que tener presente que las asignaciones económicas previstas en el artículo 73.3 LRBRL, no se realizan en los partidos políticos sino en los grupos políticos municipales.

Desde el punto de vista de la normativa de protección de datos es necesario analizar en qué medida la información personal que conste en la información solicitada puede resultar afectada por el eventual acceso de un ciudadano a la documentación contable y justificativa que eventualmente pudieran facilitar los distintos grupos políticos a requerimiento del Pleno de la Corporación.

En este sentido, en lo que se refiere a la información relativa a personas jurídicas que pueda constar en las asignaciones o en las facturas justificativas de los gastos de los grupos municipales, queda fuera del ámbito de protección otorgado por la normativa en materia de protección de datos personales (artículo 4.1 RGPD), así como lo está la información relativa a la actuación del grupo, siempre que no se refiera a un concejal en concreto. En consecuencia, no habría impedimentos, desde la perspectiva de la protección de datos, para dar acceso a la persona reclamante a las cuantías asignadas a los grupos o información relativa a personas jurídicas.

En cuanto a la información relativa a personas físicas, en principio, por el tipo de información que se pide no parece que ésta pueda contener datos especialmente protegidos. Así pues, por

para darle acceso deberá hacerse una ponderación razonada entre los diferentes derechos e intereses en juego, teniendo en cuenta el artículo 24.2 LTC.

De acuerdo con el artículo 24.2 LTC:

“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 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

La persona reclamante no justifica el motivo concreto por el que desea acceder a la información solicitada. En este sentido, si bien de acuerdo con el artículo 18.2 LTC el derecho de acceso no está sujeto a motivación, ésta puede ser relevante 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 misma Ley (art. 24.2. b) LTC).

Así, a falta de concreción por parte del solicitante debe situarse la finalidad del acceso en el contexto señalado en el artículo 1.2 LTC, cuando dispone 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.”

En cuanto a la información solicitada sobre el destino de las cantidades abonadas a cada uno de los grupos dado que la asignación se hace al grupo político y no a las personas concretas que lo forman (concejales en este caso), como ya hemos apuntado, 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 ayudas públicas el artículo 15 de la LTC. Según este precepto, deben ser publicadas en el portal de transparencia las subvenciones y las ayudas públicas otorgadas 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.

El artículo 45.4 del Decreto 8/2021, de 9 de febrero, sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, a efectos de aplicación del artículo 15 LTC dispone:

“En el caso de las subvenciones y ayudas públicas concedidas por las administraciones locales a los grupos políticos que están representados, para su funcionamiento, y de acuerdo con la normativa de régimen local, las administraciones locales deben hacer publicidad en un espacio diferenciado, que contenga los siguientes datos:

a) El acuerdo que fija su cuantía y los elementos relativos a la toma de esta decisión. b) El importe anual y los grupos políticos beneficiarios. c) El objeto de la subvención y las prohibiciones legales de destino de estos fondos previstas en la normativa vigente. d) La información relativa al procedimiento de justificación o rendición de cuentas y/o de control financiero, o la constancia de su inexistencia. e) La declaración de cada grupo beneficiario de la relación detallada de gastos anuales financiados con cargo a estos fondos, agrupados por conceptos específicos.”

En este sentido, 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 previamente reconocidas por el Pleno de la Corporación, información que podría ser relevante a efectos de transparencia control de la gestión de los recursos públicos municipal. En este caso, no existe ningún inconveniente desde el punto de vista de la normativa de protección de datos en la entrega de esta información.

V

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.

En concreto, en lo que respecta a las diferentes facturas justificativas de estos gastos, no se dispone de información sobre cuáles son los datos de carácter personal que podrían contener.

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). 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).

Así, 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.

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 solicitado, u otra información que permita 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

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, cabe recordar que en el ámbito de la contratación de las administraciones públicas, deben ser publicadas en el portal de la transparencia, entre otros, la información sobre la identidad de los contratistas, el objeto del contrato y el importe del mismo (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 contratos 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 fo

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

En cuanto a la alegación del reclamante sobre el hecho de que "ha transcurrido más de un mes sin haber obtenido respuesta por parte de la corporación", 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 personales 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 de acceso a la información solicitada, no se puede entender adquirido por silencio administrativo el derecho de acceso a la información recl

Conclusión

La normativa de protección de datos no impide el acceso del reclamante a la información sobre las cuantías destinadas a cada grupo y sobre los diferentes conceptos de gasto realizado por los grupos, a efectos de controlar el destino de los fondos que reciben. Tampoco impide el acceso a las facturas justificativas de los gastos que contengan datos personales de los concejales así como de terceras personas físicas con las que hayan contratado, aunque debería eliminarse de los documentos justificativos la información que permita analizar o establecer ciertos aspectos relativos a la vida personal de la persona que efectúa el gasto, sus preferencias personales o establecer unas determinadas pautas de conducta, no pertinentes para conseguir la finalidad pretendida en los términos expuestos en el fundamento jurídico IV.

Barcelona, 23 de septiembre de 2021