

**Informe jurídico emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación con la reclamación contra la denegación de una empresa municipal de la solicitud de acceso a la información relativa a los extractos bancarios y titulares de tarjetas de crédito desde el año 2010 hasta el 2020, así como de la persona responsable de la contabilidad y fiscalización**

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 en relación con la denegación por una empresa municipal de la solicitud de acceso a la información relativa a los extractos bancarios y titulares de tarjetas de crédito desde el año 2010 hasta el 2020, así como de la persona responsable de la contabilidad y fiscalización.

Analizada la solicitud, que se acompaña de una copia del expediente de la reclamación presentada, de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica, se informa de lo siguiente:

**Antecedentes**

1. En fecha 15 de enero de 2021, se presenta ante el registro general de un Ayuntamiento una solicitud de acceso a información pública, en el que se requiere el acceso a la siguiente información:

“1º [...] extractos bancarios completos, sin la ocultación de los movimientos o “Sin DATOS” como se refleja en la tabla adjunta, que se han realizado con las tarjetas (enumera un total de 9 tarjetas) vinculadas a [...], empresa pública, desde el año 2010 hasta el 2020 ambos inclusive;

2º Dado que el uso de las tarjetas de crédito es personal e intransferible y ante el duda en los usos y gastos de dinero público, realizados por estas tarjetas, hechos por varias personas, algunas de ellas presuntamente sin legitimación para su uso, suplantando a los titulares autorizados de éstas, solicito la Identificación de todas estas personas así como de los altos cargos o funcionarios, categoría profesional de las personas autorizados a cada una de las tarjetas de crédito de las descritas anteriormente;

3º Identificación de la persona responsable de la contabilidad y fiscalización de [...]. A ser posible, entregar la información en formato reutilizable”

La solicitud se fundamenta en entender “[...] que ha habido dejación de funciones por los interventores o responsables municipales de los presuntos pedidos ocasionados en [...] y no ha habido suficiente fiscalización de los gastos realizados por el anterior gerente [...] y otros trabajadores o personas ajenas [...], considerando que el uso fraudulento de la tarjeta de empresa con otros fines distintos a los que está autorizada, constituye un delito de malversación de dinero público y dado que se han producido gastos en gasolina, en restaurantes y otros varios injustificados, durante muchos años en [...] empresa Publica 100% municipal, lo que

hace pensar que hay muchos gastos por aflorar debido a los numerosos saltos "Sin Datos", en los períodos de uso en estas tarjetas de empresa como se deduce en tabla adjunta".

Según se desprende de la solicitud, y la documentación adjuntada, la empresa municipal (en adelante, la entidad), habría facilitado al solicitante información relativa a los gastos de las tarjetas de empresa sobre las que se solicita la información, entre los años 2010 y 2019, ambos inclusive, pero el solicitante considera que es insuficiente. En particular, adjunta una tabla en la que, entre otras cuestiones, manifiesta lo siguiente:

"Destaca en esta tabla la gran cantidad de períodos de tiempo, (sin datos), de los que no se han facilitado los gastos de dinero público realizado por las tarjetas de [...], difícilmente creíble que existan tantos períodos de inactividad de estas tarjetas. Lo que hace pensar y deducir que hay interés en ocultar estos gastos sin justificar ya los responsables que las utilizaban y aprovechaban de los recursos públicos para fines personales"

2. En fecha 17 de febrero de 2021, el solicitante presenta ante la GAIP una reclamación (...) en la que pone de manifiesto que el Ayuntamiento no ha respondido su solicitud de acceso al expediente, y reitera su pretensión en los mismos términos.

En fecha 15 de abril de 2021, la GAIP acuerda resolver la reclamación en los siguientes términos:

"1. Estimar parcialmente la Reclamación (...) y declarar el derecho de la persona reclamante a la información solicitada indicada en el antecedente 2.

2. Retrotraer el procedimiento y requerir a [...] que en los 10 días siguientes a la notificación de esta Resolución inicie la tramitación de la solicitud de información pública [...], y haga traslado de ella a cuyas personas se pide la identidad, a los efectos de lo previsto por el artículo 31 LTAIPBG, a fin de resolver finalmente lo procedente en coherencia con el derecho reconocido en el apartado anterior ya las circunstancias personales que, si en su caso, ponga de manifiesto la audiencia a las terceras personas afectadas. [...]"

3. En fecha 21 de julio de 2021, la entidad comunica al solicitante que antes de resolver su petición de fecha 15 de enero de 2021, debe dar traslado de la solicitud a los terceros afectados, y le informa que ha solicitado a la Intervención General del Ayuntamiento la información relativa a la identidad de la persona responsable de la contabilidad y fiscalización de la entidad.

Según se desprende del expediente enviado, en esa misma fecha, la entidad da traslado de la solicitud a los terceros afectados para que formulen alegaciones que consideren oportunas.

4. En fecha 9 de agosto de 2021, la entidad comunica al solicitante lo siguiente:

"[...] esta entidad procede a responder a sus peticiones:

a) Extractos bancarios completos sin esconder movimientos o limitarse a poner "sin datos", relativos a las siguientes tarjetas: [...], vinculadas a [...], desde el año 2010, hasta el 2020, ambos incluidos.

Encontrará adjuntada la documentación pertinente, habiendo suprimido aquellos datos a los que, según la normativa de protección de datos de carácter personal vigente, el ciudadano no puede acceder.

b) Identificación de las personas que han hecho uso de las tarjetas indicadas y categoría profesional de las autorizadas a realizarlo.

(La empresa pública) ha recibido respuesta escrita de algunas de las terceras personas afectadas por esta petición, mostrando su disconformidad y NO AUTORIZANDO a esta entidad a trasladar ningún tipo de dato personal [...].

En referencia a aquellas terceras personas afectadas que no han emitido autorización alguna, es importante saber que, según el REGLAMENTO (UE) 2016/679 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que se refiere al tratamiento de datos personales ya la libre circulación de estos datos, el silencio o la inacción no constituyen consentimiento.

Por tanto, [...] no puede proporcionarle información sobre la identificación de las personas que han hecho uso de las tarjetas indicadas.

c) Identificación de la persona responsable de la contabilidad y fiscalización [...].

[...] este apartado de la solicitud fue derivado al órgano administrativo que dispone de la información, la Intervención General del Ayuntamiento [...]. A día de hoy, 06.08.2021, esta empresa no ha recibido respuesta alguna. Quedamos a la espera."

En relación con el punto referente a los extractos bancarios, la entidad adjunta un listado en el que se relacionan los gastos realizados entre los años 2010 y 2019 a través de las tarjetas de crédito, y en el que se identifican diferentes columnas relativas al número de tarjeta, fecha y hora del gasto, tipología de gasto (compras, bonificación...), concepto (gasolina o el nombre del establecimiento) y su importe.

5. En fecha 16 de agosto de 2021, el solicitante presenta ante la GAIP una reclamación a partir de la cual solicita acceder a la misma información que la solicitada en el expediente 154/2021, al considerar que la facilitada por la entidad es incompleta e insuficiente. Alega que es la misma información que ya se le facilitó anteriormente, y sobre la que no está conforme.

En la reclamación, el solicitante expone que la entidad le comunicó que ante la disconformidad de la información enviada "[...] lo que puede hacer es presentar una nueva reclamación ante la GAIP, porque esta segunda reclamación tendría por objeto otro acto administrativo del que la GAIP aún no se ha pronunciado". Motivo por el que el solicitante interpone una nueva reclamación.

Esta reclamación recibe el número de expediente (...), sobre la que constituye el objeto de análisis del presente informe.

6. En fecha 20 de agosto de 2021, la GAIP remite la reclamación a la entidad, pidiendo un informe donde exponga los antecedentes de hecho y fundamente su posicionamiento en relación con la reclamación,

así como el expediente completo y, en su caso, que concrete a las terceras personas que resulten afectadas por el acceso reclamado.

En fecha 28 de septiembre de 2021 y 18 de octubre de 2021, la GAIP reitera la petición a la entidad dada la falta de respuesta al requerimiento. En éstas, la GAIP requiere especialmente a la entidad la necesidad de facilitar la información relativa a las terceras personas afectadas por el acceso que se reclama, requiriendo sus datos de contacto (nombre y apellidos, DNI, dirección de correo electrónico y/ o número de teléfono móvil) a efectos de poder procurar su participación en el procedimiento de la reclamación, así como la importancia de que facilite la copia del expediente completo donde consten las alegaciones de los terceros afectados y la derivación de parte de la solicitud en la Intervención del Ayuntamiento con respecto a la identificación de la persona responsable de la contabilidad y fiscalización de la entidad.

7. En fecha 18 de octubre de 2021, la entidad responde la petición de la GAIP y expone lo siguiente:

"[...] 2. Que, se trasladó al interesado la información pertinente sobre el primer punto: Extractos bancarios cumplidos, sin esconder movimientos o limitarse a poner "sin datos", [...], habiendo suprimido aquellos datos a los que, según la normativa de protección de datos de carácter personal vigente, el ciudadano no puede acceder. Los datos adjuntados son todos aquellos de los que dispone la empresa, debiendo subrayar que comprenden desde el año 2010 hasta el 2019 porque en el año 2020 estas tarjetas ya no se utilizaron.

3. Que, en lo que se refiere al segundo punto, identificación de las personas que han hecho uso de las tarjetas indicadas y categoría profesional de las autorizadas a hacerlo, [...] ha recibido respuesta escrita de algunas de las terceras personas afectadas por esta petición, mostrando su disconformidad y NO AUTORIZANDO a esta entidad a trasladar ningún tipo de dato personal (nombre, apellidos, dirección, teléfono, número de tarjeta de identidad, y cualquiera que quede protegida por la normativa de protección de datos personal vigente).

En referencia a aquellas terceras personas afectadas que no han emitido autorización alguna, es importante saber que, según el REGLAMENTO (UE) 2016/679 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que se refiere al tratamiento de datos personales ya la libre circulación de estas datos, el silencio o la inacción no constituyen consentimiento.

Por tanto, [...] no puede proporcionarle información al interesado sobre la identificación de las personas que han hecho uso de las tarjetas indicadas que, concretamente, son cuatro.

Igualmente, cumpliremos con su requerimiento de trasladar datos de contacto de las terceras personas afectadas (nombre y apellidos, DNI, dirección de correo electrónico y/o número de teléfono móvil) siempre y cuando nos garanticen que los mantendrán en ESTRICTA CONFIDENCIALIDAD, puesto que están relacionadas con los procedimientos judiciales en los que esta empresa se ve inmersa.

4. Que, finalmente, sobre el tercer punto donde se pedía la identificación de la persona responsable de la contabilidad y fiscalización [...], esta entidad, a fin de garantizar el derecho

de acceso a la información pública del interesado, derivó la petición al órgano administrativo de que dispone de la información, la Intervención General del Ayuntamiento [...].

A día de hoy, 15.10.2021, a pesar de haber reiterado al órgano competente la importancia del traslado de la información, mediante nuevo escrito esta empresa no ha recibido respuesta alguna. Quedamos a la espera. [...]”.

8. En fecha 25 de octubre de 2021, la GAIP solicita informe a esta Autoridad, de acuerdo con lo que prevé el artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

### **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 pedir 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, entendida como cualquier información sobre una persona física identificada o identificable, directamente o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, 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 esta persona (art. 4.1 del Reglamento 2016/679, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en cuanto al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos, en lo sucesivo RGPD).

Por tanto, queda fuera del objeto de este informe cualquier otro límite o aspecto que no afecte a los datos personales 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 personales.

## II

La normativa de protección de datos, de acuerdo con lo que establecen los artículos 2.1 y 4.1) del RGPD, se aplica a los tratamientos que se lleven a cabo sobre cualquier 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”.

El artículo 4.2) del RGPD considera “tratamiento”: cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación , adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, concejal o interconexión, limitación, supresión o destrucción”.

De acuerdo con lo que prevé el artículo 5.1.a), cualquier tratamiento de datos personales debe ser lícito, leal y transparente en relación con el interesado y, en este sentido, el RGPD establece la necesidad de concurrir en alguna de las bases jurídicas del artículo 6.1, entre las que el apartado c) prevé el supuesto de que el tratamiento “es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento”.

Tal y como se desprende del artículo 6.3 del RGPD y recoge expresamente el artículo 8 de Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD), el tratamiento de datos sólo podrá considerarse fundamentado en estas bases jurídicas del artículo 6.1. c) y) del RGPD cuando así lo establezca una norma con rango de ley.

Por su parte, el artículo 86 del RGPD dispone que “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 al objeto 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 regulación y garantía del acceso público a documentos oficiales en poder de las autoridades públicas u organismos públicos se regula en nuestro ordenamiento jurídico en la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTC), la cual reconoce a las personas el derecho de acceso a la información pública, entendiéndose como tal “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 establecido en esta ley” (artículo 2.b) y

18 LTC). En términos similares se pronuncia la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LT), en sus artículos 12 (derecho de acceso a la información pública) y 13 (información pública).

En caso de que nos ocupa en que se solicita el acceso a información relacionada con el uso y la titularidad de las tarjetas de crédito de una empresa pública, así como la identidad de la persona responsable de la contabilidad y fiscalización de esta, esta información debe ser considerada pública a efectos del artículo 2.b) de la LTC y sometida al derecho de acceso (artículo 18 de la LTC), al ser documentación a su poder como consecuencia de su actividad. Sin embargo, cabe remarcar que este derecho de acceso no es absoluto y puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas en las leyes, como es el caso de los límites de los artículos 23 y 24 de la LTC en cuanto a los datos personales.

### III

El objeto de la reclamación es obtener copia de los extractos bancarios completos relativos a los gastos, entre los años 2010 y 2020, cargados a determinadas tarjetas de crédito vinculadas a la entidad; conocer la identidad de las personas que han hecho uso de la misma y la categoría profesional de aquellas que estaban autorizadas a su uso, así como conocer la identidad del responsable de la contabilidad y la fiscalización de la entidad.

Esta Autoridad ha tenido ocasión de analizar anteriormente el derecho de acceso a la información pública ejercido por quien ahora es reclamante contra la propia entidad, y en el que en aquella ocasión también solicitaba, entre otras cuestiones, los extractos bancarios de tarjetas de crédito de la entidad, la identificación de las personas que han hecho uso de la misma y la categoría profesional de quien está autorizado a hacer uso formulado, y qué medidas disciplinarias o legales penales se habrían adoptado ante la detección de unas irregularidades en la gestión económica y contable.

En particular, hacemos referencia al informe IAI 11/2021, disponible en la web <https://apdc.cat/gencat.cat>, en el que se desprende de los antecedentes de que la solicitud de acceso tenía origen en la publicación por parte de la prensa local, a raíz de unas declaraciones públicas de la dirección actual de la entidad, de la detección de irregularidades que afectaban a la gestión económica y contable de la entidad entre los años 2013 y 2019 en relación con el uso de tarjetas de crédito vinculadas a ésta, entre otras cuestiones.

Esto parece que puede tener relación con el caso que nos ocupa, en la medida en que el reclamante fundamenta la solicitud de acceso, de fecha 15 de enero de 2021, al considerar que no ha habido control del gasto realizado por parte de la gerencia y algunos trabajadores o personas ajenas a la empresa pública, y que existen ha habido un uso fraudulento de las tarjetas de empresa con fines distintos a los autorizados, haciendo referencia a la presunta comisión de un delito de desperdicio de dinero público.

Sin embargo, a diferencia del informe IAI 11/2021, en este caso la información solicitada no se relaciona con eventuales responsabilidades disciplinarias o legales exigibles o exigidas a los titulares de las tarjetas de crédito vinculadas a la entidad sobre las que se solicita información, sino que solicita sólo el extracto bancario completo de las tarjetas que enumera en su solicitud, la identidad de las personas que lo han hecho, y la categoría profesional de las personas

autorizadas. Por otra parte, también solicita conocer la identidad del responsable de la contabilidad y fiscalización de la entidad.

De acuerdo con ello, y en la medida en que la información a la que pretende acceder el reclamante no hace referencia a la comisión de infracciones penales o administrativas, u otras categorías de datos especialmente protegidas a las que se refiere el artículo 23 de la LTC [...] como las relativas a la ideología, la afiliación sindical, la religión, las creencias, el origen racial, la salud y la vida sexual, así como las relativas a la comisión de infracciones penales o administrativas que no comporten la amonestación pública al infractor [...], el análisis de la pretensión de acceso se vehiculará a través de lo previsto en el artículo 24 de la LTC.

El artículo 24 de la LTC prevé lo siguiente:

“1. Se dará acceso a la información pública si se trata de información directamente relacionada con la organización, funcionamiento o actividad pública de la Administración que contenga datos personales meramente identificativos salvo que, excepcionalmente, en el caso concreto haya prevalecer la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos.

2. Si se trata de otra información contenida en datos personales no incluidos en el artículo 23, se podrá 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.

3. Las solicitudes de acceso a la información pública que se refieran sólo a datos personales del solicitante deben resolverse de acuerdo con la regulación del derecho de acceso que establece la legislación de protección de datos de carácter personal.”

Este artículo establece la necesidad de realizar una ponderación razonada entre el interés público en la divulgación y los derechos de las personas afectadas, tomando en consideración, entre otros, el tiempo transcurrido, la finalidad del acceso, las garantías que se ofrecen, si existen menores de edad afectados o el hecho de que el acceso pretendido pueda afectar a la seguridad de las personas.

A tal efecto, debe tenerse en cuenta que el artículo 18.2 de la LTC prevé que el ejercicio del derecho de acceso a la información pública no se condiciona a que concurra un interés personal, así como no está sujeto a la motivación o la invocación de ninguna norma, pero conocer la motivación de la solicitud puede ser un elemento relevante a tener en cuenta a la hora de realizar la ponderación que exige el artículo 24.2 LTC.

El reclamante, al solicitar el acceso, hace referencia a que considera que no ha habido suficiente control sobre el gasto realizado por la anterior gerencia y otros trabajadores de la entidad, y considera que se ha realizado un uso fraudulento de las tarjetas de crédito de empresa con otras finalidades a las autorizadas. En este contexto, y tomando en consideración que la entidad ya le facilitó información relativa a los gastos de las tarjetas, el solicitante considera que la información es insuficiente y alude a que la entidad podría estar ocultando datos. Y reitera la

su petición de conocer la identidad de las personas autorizadas a su uso, y de las personas que la hicieron uso en el período entre 2010 y 2020.

Teniendo en cuenta la finalidad general de la normativa de transparencia, es decir, la posibilidad de ofrecer herramientas a la ciudadanía para el control de la actuación de los poderes públicos, desde la perspectiva del reclamante la información reclamada le permitiría ejercer el control sobre la administración contable y fiscal de la entidad, y en particular conocer si quien estaba autorizado a hacer uso de las tarjetas de crédito vinculadas a la entidad tenía una categoría profesional que requiriera disponer de fondos públicos para el ejercicio de las sus funciones, y si los gastos cargados a los fondos públicos correspondían, efectivamente, a gastos derivados de sus funciones.

Más allá de ello, debe tenerse en cuenta que en materia de contratación administrativa, el artículo 13.1 de la LTC obliga a la administración a publicar determinada información relativa a los contratos, tales como la información sobre las entidades y los órganos de contratación o los contratos suscritos con indicación del objeto, importe, identidad del adjudicatario, etc. Esta obligación abarca todos los contratos, incluidos los menores, y habilita el acceso de la ciudadanía a conocer esta información, y al resto a que se refiere el artículo 13.1 de la LTC. Éste debe ser un primer criterio a tener en cuenta para ponderar la justificación del acceso y su impacto en el derecho a la protección de datos.

Ahora bien, a partir de lo que prevé el artículo 13.1 de la LTC, la información relativa a la contratación pública debe incluir los datos de la entidad y los órganos de contratación, o bien la identidad del adjudicatario -con independencia de que sea una persona jurídica o física-, pero no hace referencia a los datos relativos a la persona física que puede estar vinculada de una manera más directa con el objeto de la prestación contratada, como es el caso de la información sólo solicitada en caso de que nos ocupa si se facilita información sobre la persona titular de la tarjeta con la que se ha hecho el pago.

Desde la perspectiva de las personas afectadas, conviene analizar diferentes factores que concurren en caso de que nos ocupa.

Con carácter general, el uso de tarjetas de crédito por parte del personal que ocupa cargos públicos se relaciona con los llamados "pagos a justificar". Estos pagos pueden llevarse a cabo a través de efectivo o bien a través de las tarjetas de crédito, como parece ser en este caso, y consiste en que la administración o entidad pública que se trate los pone a disposición para atender pagos frecuentes o reiterativos y de escasa cuantía destinados habitualmente a gastos corrientes en bienes y servicios, o por atender necesidades ocasionales que no tengan continuidad durante el ejercicio y que no puedan ser satisfechas mediante el trámite normal de pagos, con aportación de documentación justificativa previa a las correspondientes autorizaciones, disposiciones, obligaciones y propuesta de pago, que rigen en el procedimiento ordinario de ejecución de gasto. Este procedimiento excepcional de pago está previsto en el artículo 190, en relación con el artículo 162, del Real decreto legislativo 2/2004 de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la ley reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL).

Hay que tener en cuenta que los titulares de las tarjetas, o quien está autorizado a su uso, disponen de fondos vinculados a cuentas públicas para el ejercicio de funciones que tienen encomendadas, y su uso debe vincularse a la finalidad pública que justifica el gasto. Consecuentemente, estas personas deben ser altos cargos o funcionarios que ocupan puestos de especial confianza y responsabilidad o por determinados puestos de trabajo que requieren disponer de fondos públicos para

el ejercicio de sus funciones, mediante un procedimiento especial de ejecución del gasto como es el de los pagos a justificar.

En un contexto genérico, parece evidente que conocer qué personas son titulares o tienen atribuida la posibilidad de utilizar tarjetas de crédito en cuanto a estos pagos a justificar es información pública que puede ser de especial interés público y que, a priori, no parece tener especial relevancia en cuanto al derecho a la protección de los datos personales, ni a la intimidad personal.

Ahora bien, distinto nivel de injerencia en la privacidad comportaría conocer además cuál es el uso de las tarjetas de crédito que tienen asignadas a través del acceso a una copia de los extractos bancarios, puesto que la información que puede verse afectada podría ser muy diversa.

Por un lado, conocer todos los movimientos bancarios permitiría conocer probablemente datos relativos a los desplazamientos, restaurantes, hoteles, etc. Si bien estos datos, por sí mismos, no identificarían al titular o a la persona autorizada, en la medida en que del análisis de los movimientos puedan relacionarse sin esfuerzos desproporcionados con una persona física, permitiría obtener información que en algunos casos podría afectar gravemente en su esfera íntima y personal.

Así, a título de ejemplo, disponer de información sobre los gastos que una persona realiza en restaurantes, permite conocer no sólo el coste de la comida, sino también el lugar donde come. Esta información aisladamente considerada ya puede ofrecer en sí misma información, por ejemplo, puede acabar describiendo un patrón de conducta, en caso de que permita conocer un hábito, por ejemplo caso de que la persona en cuestión sea habitual de un determinado establecimiento, de un determinado medio de transporte, etc., que podría afectar de forma altamente intrusiva a su derecho a la protección de datos personales, afectar a datos especialmente protegidos o incluso a su intimidad personal y familiar, pudiendo llegar, en algún caso, incluso a afectar a su seguridad personal.

Además, la injerencia al derecho a la protección de datos personales de las personas afectadas por la solicitud en este caso particular aún puede ser mayor en la medida en que la información solicitada se solicita respecto al período entre los años 2010 y 2020, ambos incluidos, lo que sin entrar al detalle ya evidencia que comportaría el acceso a una gran cantidad de datos la cual puede resultar desproporcionada a la finalidad pretendida.

Por otra parte, también hay que tener en cuenta que en caso de que nos ocupa la entidad dio traslado a los terceros afectados para que presentaran las alegaciones que pudieran resultar determinantes para la resolución de la petición de acceso en virtud del que prevé el artículo 31 de la LTC.

Cabe decir que no consta en el expediente las alegaciones formuladas por los terceros afectados por la solicitud, pero a partir de lo que pone de manifiesto la entidad, los terceros que dieron respuesta se negaron a que su información fuese facilitada a la persona solicitante, sin que se haga referencia a los motivos en que lo fundamentan. En cualquier caso, la mera negativa de las personas afectadas no debe condicionar, por sí misma, la ponderación entre el interés público en la divulgación de la información solicitada y los derechos de las personas afectadas.

En base a todo lo expuesto, en el caso que nos ocupa, se considera que el acceso a una copia de los extractos bancarios completos, entre los años 2010 y 2020, ambos incluidos,

correspondientes a los gastos de determinadas tarjetas de crédito vinculadas a la entidad y conocer la identidad de los titulares o personas autorizadas a su uso, así como su categoría profesional, puede afectar de forma altamente intrusiva al derecho a la protección de datos personales de aquellos, a su intimidad personal y familiar, pudiendo llegar, en algún caso, incluso a afectar a su seguridad personal.

Ahora bien, en aplicación de lo que prevé el artículo 25.1 de la LTC ("Si es aplicable alguno de los límites de acceso a la información pública establecidos por los artículos anteriores, la denegación de acceso sólo afecta a la parte correspondiente de la documentación, y debe autorizarse el acceso restringido al resto de los datos"), y desde la perspectiva de poder alcanzar la finalidad de la normativa de transparencia -el control de la actuación de los poderes públicos-, se considera que el acceso a la información solicitada puede otorgarse, resultando menos invasivo a los derechos y libertades de los terceros afectados si se facilita el acceso a la información excluyendo algunos datos.

Por un lado, se puede facilitar la información relativa al número de personas que son titulares o están autorizadas a hacer uso de tarjetas de crédito vinculadas a la entidad, y qué cargo ocupan, pero no parece necesario para poder evaluar el buen uso de las tarjetas facilitar de forma conjunta el nombre y apellidos de la persona afectada. Conocer los cargos que ocupan ya permitiría al reclamante analizar la pertenencia de la decisión de autorización de uso o del proceso de asignación de tarjetas de crédito y al mismo tiempo controlar que los gastos cargados en los fondos públicos corresponden al ejercicio de sus funciones. Sí es cierto que una vez conocido el cargo o puesto de trabajo, en muchos casos puede ser relativamente sencillo conocer la identidad de las personas titulares, pero en cualquier caso, la opción que se propone resultaría menos intrusiva para la protección de datos que facilitar directamente el nombre y apellidos de las personas afectadas.

Por otra parte, la finalidad de control expuesta puede justificar facilitar la copia de los extractos bancarios, limitando la información que se facilite al cargo o puesto de trabajo que la tiene asignada, algunas cifras del número de tarjeta que permitan identificarla y una descripción de los conceptos de gasto que permita categorizarlos (restauración, transporte, estancias...) y contextualizarlos (emisor del cargo y fecha), pero evitando facilitar otra información que pueda permitir conocer aspectos vinculados de forma más intensa a la vida privada como hábitos, pautas de conducta, etc.

#### IV

En relación con la identidad del responsable de la contabilidad y la fiscalización de la entidad, cabe decir que no parece que sea objeto de debate el derecho del reclamante a conocer esta información. De hecho, se desprende del expediente enviado que la entidad ha realizado diferentes requerimientos a la Intervención General del Ayuntamiento para identificar al responsable, y que, según manifiesta, es necesaria la respuesta de la Intervención para poder atender la solicitud de esta información.

En cualquier caso, el análisis del acceso a esta información debe realizarse de acuerdo con lo que prevé el artículo 24.1 de la LTC. En consecuencia, en principio no debería existir impedimento alguno al dar acceso al reclamante, salvo que concurra alguna circunstancia a partir de la cual deba prevalecer la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos de la persona afectada.

A tal efecto, debe tenerse en cuenta lo que prevé el artículo 70.2 del Decreto 8/2021, de 9 de febrero, sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública (en adelante, RLTC), por el que hay que entender como datos meramente identificativos los consistentes en el nombre y apellidos, el cargo o lugar ocupado, cuerpo y escala, las funciones desarrolladas y el teléfono y las direcciones, postal y electrónica, de contacto profesional, referidas al personal al servicio de las administraciones públicas, altos cargos y personal directivo del sector público de las administraciones públicas.

### **Conclusión**

De acuerdo con lo expuesto, el reclamante puede acceder a la información relativa al número de las personas titulares o autorizadas a hacer uso de las tarjetas de crédito vinculadas a la entidad, cuál es el cargo que ocupan, y una copia de los extractos bancarios entre los años 2010 y 2020 que incluya alguna de las cifras del número de tarjeta que permitan identificarla y una descripción de los conceptos de gasto que permita categorizarlos (restauración, transporte, estancias...) y contextualizarlas (emisor del cargo y fecha), pero evitando facilitar otra información que pueda permitir conocer aspectos vinculados de forma más intensa a la vida privada como hábitos, pautas de conducta etc.

Por otra parte, dada la información de que se dispone, no parece que deba existir impedimento al dar acceso al reclamante a la identificación de la persona responsable de la contabilidad y fiscalización de la entidad.

Barcelona, 17 de noviembre de 2021