



Autoritat Catalana de Protecció de Dades

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 por un Ayuntamiento de la solicitud de acceso a información relativa a los presupuestos participativos formulada por un grupo municipal

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 informe sobre la reclamación presentada en relación con la denegación por un Ayuntamiento de la solicitud de acceso a información relativa a los presupuestos participativos formulada por un grupo municipal.

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 9 de abril de 2021, se presenta ante el Ayuntamiento una solicitud de acceso a información relativa al proceso de presupuestos participativos del año 2020 por parte de un concejal, en representación de un grupo municipal.

Según se desprende del expediente enviado, en el marco del proceso de los presupuestos participativos del año 2020 el Ayuntamiento estableció diferentes fases de las que conviene destacar la Fase 1, de presentación de propuestas por parte de la ciudadanía, y la Fase 3, consistente en un foro de priorización ciudadana para debatir y seleccionar los proyectos e iniciativas que posteriormente se someterán a votación final (propuestas finalistas). Esto siempre que después de la valoración técnica de las propuestas por parte de la corporación se mantengan en el proceso un número mínimo de 20 propuestas.

En relación con estas fases, el grupo municipal solicita una “[...] *relación detallada de las personas/ entidades y nombres/ descripciones de los proyectos que fueron presentados por éstas en la Fase 1*”, y “[...] *el acta de la reunión/reuniones celebradas con los participantes en el foro*”.

2. En fecha 12 de abril de 2021, el Ayuntamiento resuelve lo siguiente:

“[...] En relación con los presupuestos participativos, informar que dicho proceso ha sido diseñado y está siendo ejecutado por la consultora [...], especializada en procesos de participación ciudadana, al amparo de las normas de participación ciudadana establecidas por la Diputación de Girona, que ha financiado el proyecto.”

El proyecto de participación elaborado por dicha consultoría establece que: “En esta fase se celebrará la sesión participativa que servirá para debatir y seleccionar los proyectos e iniciativas que finalmente se someterán a votación. Los asistentes, a través de una dinámica participativa, tendrán que escoger un número determinado de propuestas (en caso de que el número de propuestas válidas sea superior a 20), que serán las que pasen a la votación final (propuestas finalistas).”

Se trata como puede ver de un foro de priorización ciudadana, que se celebra para seleccionar cuáles son las propuestas que pasan a votación, en caso de que el número de propuestas supere en creces la cifra de 20 propuestas. En la ejecución de los presupuestos participativos 2020 se presentaron cómo ha podido ver 52 propuestas, de las cuales 33 han tenido que ser desestimadas, por diferentes motivos que han sido publicados, de conformidad con el criterio técnico: presupuesto superior a 25.000 euros, actuación en ejecución, planes y programas contrarios a la propuesta, falta de competencia municipal, actuación que no constituye inversión.... (si bien como sabe estas propuestas serán tenidas en cuenta por la corporación para poder ejecutarlas, en caso de que se consideren interesantes).

Una vez realizado todo este proceso de filtrado han quedado 19 propuestas válidas, que son las que ahora se someten a votación. Existía, tal y como le hemos comentado, la previsión de realizar un Foro Ciudadano de priorización de propuestas para llevar a cabo un segundo filtrado en caso de que el número total de propuestas válidas fuera superior a 20, pero finalmente no ha sido necesario y pueden pasar a la votación final todos los proyectos que han superado el filtrado técnico."

3. En fecha 29 de marzo de 2022 el grupo municipal presenta ante la GAIP una reclamación a partir de la cual se solicita *"la información de la relación detallada de las personas/entidades y nombres/descripciones de los proyectos que fueron presentados por éstas en la Fase 1"*. El grupo municipal expone que esta información es *"[...] necesaria para saber a ciencia cierta si la presentación de propuestas ha sido realmente participativa y abierta a la ciudadanía"*.

Se advierte que en la reclamación no se hace referencia a la pretensión de acceso al acta de la reunión celebrada en el foro de priorización ciudadana, a diferencia de la solicitud de acceso presentada en fecha 9 de abril de 2021. En este sentido, se entiende que el grupo municipal desiste de esta pretensión dada la cimentación que el Ayuntamiento expone en su resolución.

4. En fecha 4 de abril de 2022, la GAIP remite la reclamación al Ayuntamiento y pide un informe donde exponga los antecedentes de hecho y los fundamentos de su posicionamiento en relación con la reclamación, así como el expediente completo y, en su caso, que concrete a las terceras personas afectadas por el acceso reclamado.

5. En fecha 19 de abril de 2022, la Alcaldía remite a la GAIP un decreto de la alcaldía a partir del cual expone lo siguiente:

"[...] En lo relativo a la información de la relación detallada de las personas/entidades y nombres/descripciones de los proyectos que fueron presentados por éstas en la Fase 1", ésta no fue facilitada en lo relativo a la identidad de las personas o entidades que formularan las propuestas, siempre que esta información no está en poder de este Ayuntamiento. La organización y gestión del proceso de presupuestos participativos fue encargado a la empresa [...], que gestiona las solicitudes electrónicas y en papel y remitió el documento de achique, sin datos de solicitantes; visto que la identidad en dicho proceso participativo debe ser preservada y no aporta nada a la conformación de las políticas públicas que se puedan derivar. Por este motivo, la empresa entrega el informe de vaciado que se facilitó al concejal, sin ningún dato de identidad que fueron gestionadas por la empresa [...] de acuerdo con la vigente normativa de protección de datos .

A modo de conclusión, pues hay que manifestar, que estos datos no abren en poder de esta corporación, y han sido debidamente gestionados por la empresa gestora sin

acceso de terceros, en aplicación del límite adicional previsto en el artículo 5.1 del RGDP, en lo que se establece que

“A esto habrá que añadir también la necesidad de tener en cuenta nuevamente el principio de minimización de los datos” (art. 5.1.c del RGPD)

Y, que puede operar aquí como límite adicional, en el sentido de evitar dar acceso a datos personales que no serían necesarios para la finalidad de fiscalización que justifica el derecho.” Resulta pertinente pues concluir que no puede autorizarse el derecho de acceso reclamado a los datos de identidad de las personas o entidades formulantes, puesto que estos datos no obran en poder de la corporación municipal ni han sido gestionados por la misma y en aplicación del artículo 5.1c RGDP que constituye un límite adicional al derecho de acceso a la información por parte de los concejales, visto que el acceso a estos datos no es necesario por la finalidad de fiscalización que justifica el derecho.”

6. En fecha 23 de abril de 2022, el grupo municipal dirige un correo electrónico a la GAIP en el que se muestra disconforme con los argumentos que el Ayuntamiento ha manifestado en el decreto de alcaldía de fecha 19 de abril de 2022. En particular, el grupo municipal considera que la información está en poder del Ayuntamiento porque, por una parte, el formulario que consta en la web habilitada para informar y gestionar el proceso de los presupuestos participativos tiene unos espacios previstos para recoger las propuestas de la ciudadanía y, además, el nombre y apellidos, la edad y el correo electrónico de cada una y, por otra parte, porque de acuerdo con lo que consta en la política de privacidad y el aviso legal, el Ajuntament es el responsable del tratamiento de los datos personales y el propietario del dominio web.

7. En fecha 28 de abril de 2022, 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 uno

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 lo que se refiere 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 adelante 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 organismo público 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), que prevé que *“el acceso a la información pública en las materias que tienen establecido un régimen de acceso especial es regulado por su normativa específica y, con carácter supletorio, por esta ley”* (disposición adicional primera, segundo apartado).

Tomando en consideración que, en el caso que nos ocupa, la persona reclamante ostenta la condición de concejal, en representación de un grupo municipal, es necesario atenerse a las disposiciones relativas al acceso de los concejales a la información municipal que establece la normativa de régimen local, fundamentalmente, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LRBRL) y el Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de Ley municipal y de régimen local de Cataluña (TRLMRLC),

Esto sin perjuicio de que al concejal reclamante se le tenga que reconocer como mínimo las mismas garantías en cuanto al acceso a la información -incluyendo la posibilidad de interponer reclamación ante la GAIP- que al resto de ciudadanos que no tengan ésta condición de cargo electo, dada la aplicación supletoria de la LTC (DA1a. apartado 2).

III

De entrada, conviene señalar que esta Autoridad ha tenido ocasión de analizar anteriormente el derecho de acceso de los concejales a la información de que dispone su corporación, necesaria para el ejercicio de las funciones que les corresponden (entre otros, en los dictámenes CNS 10/2017, CNS 29/2018 o CNS 2/2021 así como en los informes IAI 48/2019, IAI 52/2019, IAI 27/2021 o IAI 39/2021 disponibles en la web <https://apdcat.gencat.cat>).

De conformidad con lo que prevé el artículo 77.1 de la LRBRL, todos los miembros de las corporaciones locales tienen derecho a obtener del alcalde o presidente o de la comisión de gobierno todos los antecedentes, datos o informaciones que estén en poder de los servicios de la Corporación y sean necesarios para el desarrollo de su función.

Por su parte, el artículo 164 del TRLMRLC prevé lo siguiente:

“164.1 Todos los miembros de las corporaciones locales tienen derecho a obtener del alcalde o alcaldesa o del presidente o presidenta, o de la comisión de gobierno, todos los antecedentes, los datos o las informaciones que están en poder de los servicios de la corporación y son necesarios para el desarrollo de su función.

164.2 Los servicios de la corporación deben facilitar directamente información a los miembros de las corporaciones cuando:

- a) Ejercen funciones delegadas y la información se refiera a asuntos propios de su responsabilidad.*
- b) Se trate de asuntos incluidos en el orden del día de las sesiones de cuyos órganos colegiados son miembros.*
- c) Se trate del acceso a información o documentación de la corporación local que sea de libre acceso a los ciudadanos.*

164.3 En los demás casos, la solicitud de información se entiende como aceptada por silencio administrativo si no se dicta resolución denegatoria en el plazo de cuatro días a contar desde la fecha de presentación de la solicitud. En cualquier caso, la resolución denegatoria debe motivarse, y sólo puede fundamentarse en los siguientes supuestos:

- a) Cuando el conocimiento o la difusión de la información pueda vulnerar el derecho constitucional al honor, la intimidad personal o familiar o en la propia imagen.*
- b) Cuando se trate de materias afectadas por la legislación general sobre secretos oficiales o por secreto sumarial.*

[...]

164.6 Los miembros de la corporación deben respetar la confidencialidad de la información a la que tienen acceso por razón del cargo si el hecho de publicarlo puede perjudicar los intereses del ente local o de terceros.”

El derecho a obtener todos los antecedentes, datos o informaciones que están en poder de los servicios de la corporación local y que son necesarios para ejercer sus funciones, de conformidad con la jurisprudencia reiterada al respecto (STS 27 de junio de 1988, 27 de septiembre de 2002, 15 de junio de 2009, entre otros), forma parte del derecho fundamental a la participación política consagrado en el artículo 23.1 de la Constitución Española, según el cual *“los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.”*

Debe tenerse en cuenta que los cargos electos participan de una actuación pública que se manifiesta en una amplia gama de asuntos concretos, como el derecho a la fiscalización de las actuaciones de la corporación, el control, análisis, estudio e información de los antecedentes necesarios, que tengan los servicios del Ayuntamiento, para su labor de control y para documentarse a efectos de adoptar decisiones en el futuro (entre otros, STS de 29 de marzo de 2006). A este respecto, la STS de 27 de junio de 1998 ya afirmaba que *“[...] Para poder realizar esta función fiscalizadora y controladora, es necesario conocer previamente aquellas datos y antecedentes que se necesiten para tal fin, lo que implica la necesidad de tener acceso a todas las datos, antecedentes e informaciones [...] para después seleccionar aquellos que puedan ser útiles al cumplimiento de la función encomendada a los concejales [...]”*.

Del mismo modo, cabe señalar que la legislación de régimen local no exige a los concejales que, para acceder a la información municipal, deban explicitar o fundamentar la finalidad de su petición, dado que la razón de su solicitud es debe entenderse implícita en el ejercicio de

sus funciones que les corresponden como concejales (entre otros, STS de 5 de noviembre de 1999).

Ahora bien, debe tenerse presente que la normativa expuesta prevé que si bien el derecho de acceso de los miembros de las corporaciones locales opera sobre todos los antecedentes, datos e informaciones que estén en poder de los servicios de la corporación, éstos deben ser necesarios para el desarrollo de su función.

Por otra parte, también debe tenerse en cuenta que el derecho de información de los concejales no es un derecho absoluto. Por eso, si entra en conflicto con otros derechos es necesario realizar una ponderación de los diferentes derechos en juego, para decidir cuál debe prevalecer y en qué medida.

Así lo ha venido a reconocer la propia legislación de régimen local. El citado artículo 164 del TRLMRLC, al regular las condiciones del ejercicio del derecho de acceso a información municipal por los miembros de las corporaciones (apartados 2 y 3), establece, como posible fundamento para denegar motivadamente la solicitud de información, que *“el conocimiento o la difusión de la información pueda vulnerar el derecho constitucional al honor, la intimidad personal o familiar o a la propia imagen”* (apartado 3, letra a), pero obviamente el acceso también podría denegarlo cuando puedan verse afectados otros derechos fundamentales como el derecho a la protección de los datos personales (artículo 18.4 CE).

En el caso que nos ocupa, el Ayuntamiento manifiesta en la comunicación a la GAIP de fecha 19 de abril de 2022 que la identidad de las personas o entidades que formularon las propuestas no se facilitó por no disponer de esta información y, en cualquier caso, hace referencia a la normativa de protección de datos al considerar que debe evitarse facilitar el acceso a datos personales que no serían necesarios para la finalidad de fiscalización que justifica el derecho de acceso de los concejales.

Dado que el ejercicio del derecho de acceso del grupo municipal, que pretende acceder a una relación detallada de las personas o entidades y los nombres o descripción de los proyectos que se presentaron podría comportar una limitación del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, habrá que determinar si se trata de una limitación proporcionada, dado que, según reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, la limitación de derechos fundamentales sólo puede producirse de forma proporcionada (SSTC 11/1981, 57/1994, 66/1995, 11/2006, 206/2007, entre otros).

Ahora bien, antes de examinar las circunstancias que concurren en el caso particular teniendo en cuenta la finalidad pretendida, si esta información es necesaria para alcanzar dicha finalidad, las posibles personas afectadas y la incidencia que esto puede tener por el derecho a la protección de datos, y otros derechos de estas personas, es necesario que nos refiramos a dos cuestiones relacionadas con los fundamentos empleados por el Ayuntamiento para denegar la solicitud de acceso del grupo municipal.

Por una parte, el Ayuntamiento expone que no dispone de la información solicitada porque la organización y gestión del proceso de presupuestos participativos fue encargada a un tercero, el cual gestiona las propuestas presentadas y sólo facilita al Ayuntamiento la información sin incluir los datos de los participantes en el proceso.

En base al análisis que se hará a continuación relativo a las disposiciones que regulan los procesos de participación ciudadana, y desde el punto de vista de la normativa de protección de

datos, es evidente que el Ayuntamiento como responsable del proceso de los presupuestos participativos debe disponer, como mínimo, de los datos identificativos de los ciudadanos o entidades que han participado y su propuesta o aportación.

Esto, con independencia de que el Ayuntamiento haya encargado a un tercero la gestión del proceso de participación ciudadana, como en el caso que nos ocupa. Hay que tener en cuenta, que en estos casos, el tercero adopta la posición de encargado del tratamiento de datos personales por cuenta del Ayuntamiento, de acuerdo con lo que prevén los artículos 4.8) y 28 del RGPD, y en términos similares la disposición adicional vigésima quinta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público.

Como responsable del tratamiento, el Ayuntamiento debe estar en disposición de conocer toda la información que afecta al tratamiento de datos personales en el marco del proceso de participación ciudadana llevado a cabo por parte del encargado.

Y, por otra parte, el Ayuntamiento hace referencia a que, en cualquier caso, la petición del grupo municipal se encuentra limitada por las previsiones de la normativa de protección de datos al no ser información necesaria para la finalidad de fiscalización.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta respecto de la información a la que se solicita acceder - relación detallada de las personas o entidades y los nombres o descripción de los proyectos que se presentaron en el marco de los presupuestos participativos- que el RGPD no resulta de aplicación a las personas jurídicas, dado que no son titulares del derecho a la protección de datos, de acuerdo con el artículo 1 y 4.1) del RGPD.

Por este motivo, desde el punto de vista de la normativa de protección de datos, no puede existir impedimento alguno al entregar la información que se solicita respecto a las personas jurídicas.

Dado todo lo expuesto, desde el punto de vista de la normativa de protección de datos, el análisis de las circunstancias que concurren en el caso particular debe limitarse respecto de la información que afecta a las personas físicas que han participado en el proceso de presupuestos participativos.

IV

El concejal ha solicitado al Ayuntamiento acceder a una relación detallada de las personas y nombres o descripción de los proyectos que se presentaron en el marco de los presupuestos participativos. Según la información de la que se dispone, el Ayuntamiento ha hecho pública y ha remitido al concejal la información relativa a los nombres o descripciones de los proyectos que se presentaron, pero no la identidad de las personas que las presentaron.

El análisis de las circunstancias que concurren en el caso particular debe partir de lo que prevé el artículo 18 de la LRBRL (y, en términos similares, el artículo 43 del TRLMRLC) el cual recoge los derechos de los vecinos y vecinas, entre otros, a la participación en la gestión municipal, de acuerdo a los términos que disponen las leyes.

En este sentido, las corporaciones locales deben garantizar la efectividad de los derechos de los vecinos y vecinas expuestos facilitando la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local (art. 69.1 de la LRBRL y, en términos similares, el artículo 154 del

TRLMRLC), a la vez que deben establecer y regular a partir de normas de carácter orgánico los procedimientos y órganos adecuados para hacer efectiva su participación en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos, en el supuesto de que existan en el municipio estas divisiones territoriales (art. 70.bis de la LRBRL).

La legislación general sobre procedimiento administrativo y régimen jurídico de las administraciones públicas reconoce también el principio de participación bajo diferentes modalidades. Así, la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, en el artículo 22.2 establece que:

“2. Las administraciones públicas de Cataluña deben fomentar la participación ciudadana en las actuaciones administrativas de su competencia, a fin de recoger las propuestas, sugerencias e iniciativas de la ciudadanía, mediante un proceso previo de información y debate.”

Y el artículo 31.2 de esta misma ley recoge, como principio general de la actuación de las administraciones públicas de Cataluña la participación ciudadana.

Por su parte, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPAC) también reconoce el principio de participación en la exposición de motivos, y establece que *“conforme a lo dispuesto en las leyes, las Administraciones Públicas podrán establecer otras formas, medios y cauces de participación de las personas, directamente oa través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley en el procedimiento en el que se dicten los actos administrativos”* (art. 83.4) .

Asimismo, la LTC también prevé en el artículo 68 que *“Los procedimientos de participación y colaboración ciudadanas son los establecidos, con carácter general, por la legislación de régimen jurídico y procedimiento administrativo, por la legislación de régimen local y por la normativa sobre participación ciudadana, sin perjuicio de los que puedan establecerse por ley, con carácter específico, en relación con una determinada actuación o decisión política.”*

Más allá de estas consideraciones generales, la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y de otras formas de participación ciudadana, regula a partir del artículo 40 y siguientes los procesos de participación ciudadana definiendo- los como las *“[...] actuaciones institucionalizadas destinadas a facilitar y promover la intervención de la ciudadanía en la orientación o definición de las políticas públicas”* (art. 40.1), los cuales *“tienen por objeto garantizar el debate y la deliberación entre la ciudadanía y las instituciones públicas para recoger la opinión de los ciudadanos respecto a una actuación pública concreta en las fases de propuesta, decisión, aplicación o evaluación”* (art. 40.2).

Entre las modalidades participativas reguladas por la Ley 10/2014, cabe destacar el artículo 54 sobre la audiencia pública ciudadana, entendida como *“[...] el proceso de participación ciudadana mediante el cual se ofrece a las personas, entidades y organizaciones la posibilidad de presentar y debatir propuestas en relación con una determinada actuación pública”*.

El artículo 46 de la Ley 10/2014 define la estructura mínima que deben tener los procesos de participación ciudadana empezando por una fase de información a las personas que pueden participar; de aportación de propuestas; deliberación y valoración de propuestas y, por último, la evaluación y rendición de cuentas del proceso.

A los efectos que nos interesa, de estas fases cabe destacar la fase de aportación de propuestas en la que los ciudadanos *“pueden presentar (sus aportaciones y propuestas) por cualquier medio legalmente establecido y también por vía electrónica, con el único requisito de identificación de la persona y sin perjuicio de la verificación por parte de la administración de la cuenta por medio de la cual se participa” (art. 48.3 Ley 10/2014).*

Asimismo, en relación con la evaluación del proceso de participación ciudadana, el artículo 50 de la Ley 10/2014 dispone que:

“1. La evaluación de los resultados del proceso de participación ciudadana debe reflejarse en una memoria final, que debe elaborarse en el plazo de dos meses a contar desde su finalización y que debe contener como mínimo:

- a) La descripción del proceso y sus fases.*
- b) Una información cuantitativa y cualitativa de la participación habida y de las aportaciones recibidas.*
- c) La metodología utilizada en el proceso de participación ciudadana y en la fase de valoración.*
- d) Una valoración global del proceso y de sus resultados.*

2. La memoria final de evaluación debe hacerse pública en la web institucional de la administración convocante y debe comunicarse a los participantes.

3. La administración convocante debe rendir cuentas sobre el proceso de participación ciudadana. La rendición de cuentas implica, en todo caso:

- a) Dar a conocer los criterios utilizados para valorar las aportaciones y propuestas y motivos por los que han sido aceptadas o rechazadas.*
- b) Acreditar el cumplimiento de los compromisos asumidos como consecuencia del proceso de participación ciudadana”.*

En relación con la publicidad, la LTC también prevé en el artículo 9.1.1) la necesidad de publicar *“La información relativa a los canales de participación y los procedimientos participativos en trámite, de acuerdo con lo que establecen esta ley y la ley de consultas populares no referendarias y de otras formas de participación ciudadana, para hacer difusión y facilitar la participación ciudadana”.*

De acuerdo con la normativa expuesta, y respecto a la información relativa a personas físicas afectada por la solicitud de acceso, el Ayuntamiento debe disponer, directamente o a través del encargado del tratamiento, de la información relativa a la identificación del participante (nombre y apellidos, edad y correo electrónico), además de la propia propuesta (descripción de la propuesta, necesidad que quiere resolver, lugar/s del municipio donde debería llevarse a cabo la propuesta...), dado que el formulario web que se puso al alcance de la ciudadanía solicitaba, como campos obligatorios, esta información.

Desde el punto de vista de la normativa de protección de datos, es preciso decir que la pretensión de acceso a esta información por parte de la ciudadanía en general debería decaer a favor de la protección de datos de las personas afectadas, salvo que se cuente con el consentimiento de las personas afectadas, esencialmente porque la finalidad de control sobre la actuación de la corporación local podría ejercerse sin la necesidad de conocer los datos identificativos, o que hagan identificables a los ciudadanos que participan en el proceso de participación. Es necesario

recordar que la finalidad de la normativa de transparencia es ofrecer herramientas a la ciudadanía para el control de la actuación de los poderes públicos, y no para el control sobre las personas físicas que se relacionan con ellos. Esto sin perjuicio de que en estos casos pueda ser recomendable que se ofrezca a los participantes la posibilidad de decidir – por ejemplo mediante una casilla en los formularios- sobre si quieren que su identificación se difunda o no.

Sin embargo, en el caso que nos ocupa, teniendo en cuenta que la persona reclamante ostenta la condición de concejal, el análisis sobre el acceso debe realizarse en otros términos, especialmente por el hecho de que la materia sobre la que versa la información a la que pretende acceder tiene que ver con el procedimiento de aprobación de los presupuestos municipales.

En materia presupuestaria, corresponde al Pleno de la Corporación, integrado por todos los concejales, la aprobación del presupuesto y sus modificaciones de acuerdo con lo que prevé el artículo 22.2.f) de la LBRL (y en términos similares, el artículo 52.2.f) del TRLMLC). El procedimiento de elaboración y aprobación está recogido en los artículos 168 y 169 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, de los que cabe destacar lo necesario traslado al Pleno de los presupuestos iniciales, conjuntamente con el informe de la intervención y con los anexos y documentación complementaria, para su aprobación previa a la publicidad y posterior aprobación definitiva.

Asimismo, el artículo 98.b) del TRLMLC prevé con carácter general que, a los efectos que nos interesa, la documentación íntegra de los asuntos incluidos en el orden del día que debe servir de base para el debate del Pleno y, en su caso en su caso, la votación, estará a disposición de los concejales en la secretaría de la corporación antes de la expedición de la convocatoria.

Desde el punto de vista del derecho de información de los miembros de las corporaciones locales, y en particular a partir de lo previsto en el artículo 164.2 del TRLMLC, cabe recordar que las corporaciones locales deben facilitar directamente información a sus miembros cuando, entre otros, ésta se refiera a asuntos propios de su responsabilidad (apartado a) o bien cuando se trate de asuntos incluidos en el orden del día de las sesiones de cuyos órganos colegiados son miembros (apartado b).

Llevado al caso que nos ocupa, a todos los efectos, la documentación relativa a los presupuestos participativos municipales debe ser considerada como parte de la documentación que la normativa relativa a las haciendas locales establece que debe ser trasladada al Pleno de la corporación local con la finalidad de aprobar los presupuestos. Por este motivo, en la medida en que esta información forma parte de la información que debe servir como base del debate y aprobación en el Pleno, no puede limitarse el acceso a un concejal que forma parte de este órgano.

Esto, incluso, en el caso de que entre la información a la que se pretende acceder, especialmente en lo que se refiere al campo relativo a la propuesta, se puedan ver afectadas categorías especiales de datos del artículo 9 del RGPD - datos personales que revelen, entre otros, el origen étnico o racial, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o filosóficas o la afiliación sindical, datos relativos a la salud o la orientación sexual de una persona física-, especialmente si el ciudadano participante ha hecho referencia a circunstancias personales que puedan justificar el sentido de su propuesta (como por ejemplo, que proponga la eliminación de barreras arquitectónicas en diferentes lugares del municipio haciendo referencia a su situación personal o familiar, o bien haga referencia al domicilio habitual para contextualizar la necesidad de la propuesta planteada, o a

un determinado deporte que se practica para defender la necesidad de determinadas instalaciones, etc.).

Por otro lado, desde el punto de vista de los ciudadanos que han participado en el proceso de los presupuestos participativos organizados por el Ayuntamiento, pueden tener la expectativa de que sus datos serán tratados de forma confidencial, pero no parece que esta expectativa pueda extenderse hasta tal punto que el órgano responsable de la aprobación del presupuesto no pueda acceder a su contenido íntegro.

En definitiva, en la medida en que la normativa prevé la necesaria participación de los concejales, como miembros integrantes del Pleno, en la aprobación y modificación de los presupuestos, y en relación con ello, la obligatoriedad de la Corporación de trasladarlos con carácter previo a la celebración de la sesión toda la documentación que deba servir de base para el debate y la votación en el Pleno, no resultaría justificada por motivos relativos a la protección de datos personales limitar el derecho de acceso del concejal a la identidad de las personas que han presentado sus proyectos.

V

Por último, cabe recordar que siempre que el acceso de los concejales a datos personales se efectúe por razón de las funciones que como tales tienen encomendadas éstos deberán regirse por el principio de integridad y confidencialidad (artículo 5.1.f RGPD) y el deber de reserva impuesto por la normativa de régimen local (artículo 164.6 TRLMRLC), así como por el principio de limitación de la finalidad (artículo 5.1.b) RGPD).

De acuerdo con el principio de integridad y confidencialidad *“las datos personales serán tratados de tal modo que se garantice una Seguridad adecuada de las datos personales, incluida la protección contra el tratamiento no autorizado o ilícito y contra su pérdida, destrucción o daño accidental, mediante la aplicación de medidas técnicas u organizativas apropiadas.”*

Por otra parte, el artículo 164.6 del TRLMRLC dispone que *“los miembros de la corporación deben respetar la confidencialidad de la información a la que tienen acceso por razón del cargo si el hecho de publicarlo puede perjudicar los intereses del ente local o de terceros.”*

Por lo que respecta al principio de limitación de la finalidad (artículo 5.1.b) RGPD), cualquier utilización de la información personal posterior al acceso por parte de los concejales debería estar igualmente fundamentada en una finalidad legítima y compatible. De lo contrario, podríamos encontrarnos ante un tratamiento no ajustado al RGPD, aunque en origen el acceso a los datos personales se considerase legítimo.

Conclusión

La normativa de protección de datos personales no impide el acceso por parte de un concejal a una relación detallada de las personas y propuestas que se presentaron en el marco de los presupuestos participativos.

Barcelona, 12 de mayo de 2022