



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 de un ciudadano contra un Consejo Comarcal por la denegación de la solicitud de acceso a información sobre el dinero percibido por los grupos políticos del Consejo Comarcal**

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 Consejo Comarcal, por la denegación de acceso a información sobre el desglose del gasto por año y justificación con facturas incluidas del dinero percibido por cada grupo político del Consejo Comarcal desde junio de 2019 a junio de 2021.

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

**Antecedentes**

1. En fecha 7 de diciembre de 2021, el solicitante presenta una solicitud al Ayuntamiento de Pallejà, en la que solicita acceso al *“desglose del gasto por año y justificación con facturas incluidas en el destino del dinero público percibido por cada grupo político desde junio de 2019 a junio de 2021.”* Según consta en el mismo escrito, el ciudadano solicita la remisión de su solicitud al Consejo Comarcal.

En concreto, en el escrito dirigido al Consejo Comarcal, el solicitante pide tener acceso a la siguiente información:

*“Desglose de gasto por año y justificación con facturas incluidas, del destino de los dineros públicos percibidos por cada uno de los grupos políticos de la actual legislatura desde junio de 2019 a junio de 2021.”*

*Tal y como se desprende de la Sentencia nº 1358/2021, de la Sección Quinta de la sala de lo Contencioso Administrativo del TSJC, de fecha 23 de marzo de 2021, en el Recurso 312/2018 interpuesto por el ayuntamiento de Barcelona.”*

2. Consta en el expediente que en fecha 14 de enero de 2022, el solicitante habría presentado reclamación a la GAIP, en la que expone que el Consejo Comarcal le habría denegado el acceso a la información solicitada.

3. En fecha 25 de enero de 2022, la GAIP comunica al Consejo Comarcal la reclamación presentada, y le solicita la emisión de informe, el expediente completo relativo a la solicitud de acceso a la información pública, y la identificación de las terceras personas afectadas por el acceso que se reclama, si las hubiere. La GAIP reitera su solicitud al Consejo Comarcal en fecha 17 de febrero de 2022, dada la falta de respuesta por parte del ente local.

4. En fecha 25 de marzo de 2022, la GAIP comunica a los distintos grupos políticos comarcales la reclamación presentada, y les informa de la posibilidad de presentar alegaciones.

5. En fecha 14 de abril de 2022, el Consejo Comarcal solicita a la GAIP, en nombre de los distintos grupos políticos, la ampliación de plazo para presentar alegaciones y documentación. En fecha 19 de abril de 2022, la GAIP informa al Consejo Comarcal de que dicho plazo se concede individualmente a cada grupo político, de modo que son éstos que, en su caso, pueden solicitar una ampliación del plazo previsto para formular alegaciones.

6. Constan en el expediente los escritos de respuesta a la GAIP, remitidos por cuatro grupos políticos comarcales. Estos escritos, con idéntico contenido, exponen *“Que a pesar de haber considerado la GAIP que nuestro grupo es parte afectada (..) no consideramos afectados nuestros derechos.”* Y añaden que si se les requiere, facilitarán *“a la persona interesada el acceso, de cara, de las facturas, y cualquier otra documentación justificativa de los gastos, anonimizados si procede, con cargo a las asignaciones recibidas del Consejo Comarcal”. .en el actual mandato (...).”*

7. En fecha 17 de mayo de 2022, la GAIP solicita a esta Autoridad que emita el informe previsto por el artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con la reclamación presentada.

#### Fundamentos Jurídicos

De conformidad con el artículo 1 de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, la APDCAT es el organismo independiente que tiene por objeto garantizar, en el ámbito de las competencias de la Generalidad, los derechos a la protección de datos personales y de acceso a la información vinculada a ellos.

El artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que regula la reclamación contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, establece que si la denegación se ha fundamentado en la protección de datos personales, la Comisión debe 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 (artículo 4.1 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril, relativo a la protección de las personas físicas en lo que se refiere al tratamiento de los datos personales (en adelante, RGPD).

Por tanto, queda fuera del objeto de este informe cualquier otro límite o aspecto que no afecte a los datos de carácter personal 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 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 políticos, se encuentra sometido a los principios y garantías de la normativa de protección de datos personales (RGPD).

Según dispone el artículo 86 del RGPD:

*Las datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o organismo público o una entidad privada para la realización de una misión en interés público podrán ser comunicados por dicha autoridad, organismo o entidad de conformidad con el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se le aplique a fin de conciliar el acceso del público a documentos oficiales con el derecho a la protección de las datos personales en virtud del presente Reglamento.”*

La Ley 19/2014, de 29 de diciembre de 2014, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (LT), 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 a los demás sujetos obligados de acuerdo con lo establecido en 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 el dinero percibido por cada grupo político con cargo a los presupuestos de la Administración pública, en concreto, las facturas relacionadas, es "información pública" sometida al régimen de acceso previsto en la legislación de transparencia.

Sin embargo, de acuerdo con el artículo 20 y siguientes de la LTC, el derecho de acceso a la información pública puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas en las leyes. En concreto y en lo que se refiere a la información que contiene datos personales, hay que valorar si el derecho a la protección de datos de las personas afectadas puede justificar o no la limitación del derecho de acceso a la información pública regulado en la LTC que invoca la persona reclamante.

### III

El objeto de la reclamación es obtener el desglose del destino del dinero público percibido por cada uno de los grupos políticos del Consejo Comarcal, 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 como 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 las 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 integran decida abandonarla.*

*Los grupos políticos deberán quitarse con una contabilidad específica de la dotación a que se refiere el párrafo segundo de este apartado 3, que pondrán a disposición del Pleno de la*

*Corporación, siempre que éste lo pida.*

*(...).*”

La LRBRL prevé que el Pleno de la corporación puede asignar a los grupos políticos dotaciones económicas que tendrán que contener un componente fijo, idéntico para todos los grupos y una otra variable, en función del número de miembros de cada uno de estos grupos, y dentro de los límites que pudieran establecer las respectivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Estas dotaciones, cuya cuantía corresponde fijar en el Pleno, no pueden destinarse al pago de remuneraciones de personal de cualquier tipo al servicio de la Corporación, ni a la adquisición de bienes que pueden constituir activos fijos de carácter patrimonial.

A partir de aquí, dentro de la información que se pide se incluiría, por un lado, cada una de las cantidades que el Consejo Comarcal habría abonado efectivamente a los diferentes grupos políticos en concepto de ayudas o subvenciones, y por otra parte la información sobre el destino que estos grupos habrían dado a las cantidades recibidas por estos conceptos, incluyendo las facturas que justificarían el gasto. Todo ello, respecto al período indicado por la persona reclamante (de junio de 2019 a junio de 2021).

En principio, por el tipo de información que se pide, no parece que la información solicitada deba contener datos de algunas de las categorías merecedoras de especial protección a las que se refiere el artículo 23 LTC (supuesto en el que deberíamos remitirnos a lo dispuesto en este artículo).

Así pues, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 24.2 de la LTC, según el cual:

*“2. Si se trata de otra información contenida en datos personales no incluidos en el artículo 23, podrá darse 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 explicita el motivo concreto por el que desea acceder a la información solicitada. De acuerdo con el artículo 18.2 LTC el derecho de acceso no exige a la ciudadanía exponer los motivos concretos por los que se quiere acceder a información pública, pero éstos pueden ser relevantes a la hora de decidir sobre la prevalencia entre unos y otros derechos (interés público en la divulgación o derechos de personas afectadas). De hecho, cabe recordar que la finalidad es uno de los criterios de ponderación previstos en la misma ley (art. 24.2.b) LTC).

En cualquier caso, a falta de concreción por parte de la persona reclamante, será necesario situar la finalidad del acceso en el contexto que señala 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 del rendición de cuentas y de la responsabilidad en la gestión pública.”*

Hay que tener presente que, en aplicación de la LRBRL, la asignación de fondos públicos se hace a cada grupo político y no a las personas físicas concretas que lo forman (concejales y concejales en este caso). Por tanto, teniendo en cuenta la normativa de protección de datos (art. 4.1 RGPD), no se puede considerar que esta información por sí sola sea información de carácter personal.

Centrándonos, de entrada, en la obtención de información sobre el importe de la subvención percibida, conviene recordar las previsiones en materia de publicidad activa en relación a la actividad subvencional. Según el artículo 15 de la LTC, deben ser publicadas en el portal de transparencia las subvenciones y 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 (RLTC), dispone lo siguiente, a efectos de la aplicación del artículo 15 LTC, citado :

*“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 a la persona reclamante constatar cuáles habrían sido las cantidades abonadas a cada uno de los grupos políticos y si éstas se corresponden con las dotaciones económicas reconocidas previamente por el Pleno de la Corporación, información que podría ser relevante en efectos de transparencia en el control de la gestión de los recursos públicos por parte del Consejo Comarcal.

En este caso, no existe ningún inconveniente desde la perspectiva de la normativa de protección de datos en la entrega de esta información sobre las cuantías percibidas.



## V

En cuanto al destino concreto de la subvención obtenida, a efectos de transparencia no parece que pueda haber dudas de la relevancia que puede tener para la ciudadanía disponer de la información que permita conocer en qué se gastan los grupos políticos los fondos que reciben del presupuesto de la corporación local.

Con esta información la ciudadanía podría formarse una opinión crítica sobre el destino que cada uno de los grupos políticos beneficiarios hace del dinero proveniente de recursos públicos. 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, específicamente, como expone la persona reclamante, las facturas referidas a el gasto de los grupos en el período indicado.

Cabe decir que, en lo que respecta a las diferentes facturas justificativas de estos gastos, no se dispone de información concreta 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, 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 las facturas simplificadas (art. 7 RD 1619/2012) 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. Así, pueden 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 (viajes, comidas, entre otros).

Esta información, por un lado, podría proporcionar información sobre la actividad de concejales y concejales del grupo, en función de cuál sea la información que conste en las justificaciones (a modo de ejemplo, comida de determinados concejales con otras personas en un determinado restaurante) o que, sin necesidad de que conste su identificación directa, la información pueda relacionarse con una persona concreta (por ejemplo, en caso de que el grupo político esté formado por un solo concejal o concejala). Por otra parte, esta información también podría proporcionar información de terceras personas físicas con las que eventualmente se haya contratado un bien o servicio (por ejemplo caso de que se hubiera contratado a un profesional por asesoramiento externo).

Incluso en caso de que el gasto pueda ser relacionado con la actividad concreta de algún concejal, la normativa de protección de datos no impediría el acceso a esta información. Desde el punto de vista de la persona afectada, debe tenerse en cuenta que se trata de personas que ejercen cargos públicos, disponen y hacen uso, con un amplio margen de discrecionalidad, de dinero público que deberían ir destinados a cubrir gastos de funcionamiento del grupo político del que son parte, y por tanto son gastos vinculados 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, a efectos de la finalidad de control del gasto de fondos públicos que persigue la legislación de transparencia.

Sin embargo, en cuanto a la información relativa a gastos de representación (viajes, comidas, etc.) que se pueda relacionar con los concejales y concejales de los diferentes grupos, 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, de forma que se pueda acceder al concepto del gasto sin ofrecer sin embargo detalles que puedan resultar más invasivos para la vida privada de la persona concejala afectada.

Por ejemplo, en lo que se refiere a la información sobre las comidas a las 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 habría que facilitar, 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 ni necesarias para conseguir la finalidad pretendida. Así, el grado de injerencia sobre la privacidad del concejal o concejala sería mucho menor y respetaría el principio de minimización de los datos personales (art. 5.1.c) RGPD). También a modo de ejemplo, en el caso de los viajes realizados por estas personas no parecería necesario proporcionar horarios u otros detalles que puedan permitir establecer patrones de conducta.

Por lo que se refiere a las terceras personas físicas que no formarían parte del grupo político y que eventualmente puedan resultar identificadas como emisoras 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 es necesario entender 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 por parte de los grupos políticos, puede justificar el acceso a esa información.

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 de la corporación local, 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 el administración concurre igualmente la necesidad de justificar ante la ciudadanía la utilización de estos fondos, con lo que la limitación del derecho a la protección de datos de las terceras personas con quienes los suscriben estaría plenamente justificada cuando se ejerza el derecho de acceso en la información pública.

Todo ello sin perjuicio de que, en aplicación del principio de minimización, no sería pertinente dar acceso a algunos datos contenidos en las facturas (como el domicilio particular de algún concejal, en su caso, o los números de sus DNI que puedan constar en las facturas), ya



que facilitar estos datos en particular no parece necesario a efectos de la finalidad de transparencia pretendida.

## **Conclusión**

La normativa de protección de datos no impide el acceso de la persona reclamante a la información sobre el desglose de las cuantías destinadas a cada grupo y sobre los diferentes conceptos de gasto realizado por los grupos durante el período solicitado, a efectos de controlar la destino de los fondos que reciben.

Tampoco impide el acceso a las facturas justificativas de los gastos que contengan datos personales de los concejales y 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 en la vida personal de la persona que efectúa el gasto, sus preferencias personales o establecer unas determinadas pautas de conducta, así como determinados datos (como domicilios particulares o nº DNI), que no resulten pertinentes para conseguir la finalidad de transparencia.

Barcelona, 16 de junio de 2022

Traducción Autoritat