

Resolució 437/2019, de 18 de juliol

Número d'expedient de la reclamació: 133/2019

Administració reclamada: Ajuntament de Tarragona

Informació reclamada: Factures de contractació d'advocats.

Sentit de la resolució: Estimació parcial

Resum: Per expressa disposició del legislador (article 13.1 LTAIPBG), queda establerta la prevalença del dret d'accés pel que fa a la identitat dels advocats adjudicataris de contractes. La resta de dades personals que constin a les factures que emetin els advocats s'han d'eliminar per aplicació del principi de minimització de dades establert a l'article 5.1.c RGPD, ja que no són necessàries ni pertinents per a la finalitat de control (domicili adreça electrònica, xarxes socials.....) o resulten redundants per a la identificació de l'adjudicatari (NIF, signatura). D'altra banda, si constés a les factures les dades personals de terceres persones alienes a l'Administració que hagin iniciat accions administratives i/o judicials de qualsevol ordre contra l'Ajuntament, s'han d'eliminar ja que el seu accés no resulta justificat i és excessiu per a la finalitat de transparència, considerant que són persones alienes a l'esfera pública objecte de control. Quant a les dades identificatives de les persones (empleats públics o càrrecs electes) objecte de la defensa contractada, que es demanen associades a la infracció de què se'ls defensa, cal aplicar-hi el règim regulat a l'article 23 LTAIPBG, d'exclusió de l'accés llevat que la persona sol·licitant aporti consentiment exprés dels afectats. Per aplicació del principi de congruència de la reclamació -que exigeix una identitat en la informació objecte de la sol·licitud i de la reclamació, considerant que la naturalesa revisora d'aquest procediment no es pot projectar sobre decisions que no han estat prèviament plantejades a l'Administració-, cal desestimar la petició de què l'Ajuntament amplii la informació lliurada indicant, per a cada factura, la infracció o delictes del què es defensa al càrrec electe o empleat concret, ja que no s'havia formulat en la sol·licitud, ni es pot considerar inclosa i coberta per la petició d'accés al concepte pel qual s'han contractat els advocats. Igualment, no és admissible que la sol·licitud d'accés a les factures obligui a l'Ajuntament, com ara es demana, a que completi la informació que s'hi conté. En tot cas, si en les factures hi constés originàriament l'especificació de la infracció penal, administrativa o laboral objecte de defensa, cal reiterar que aquesta seria una dada personal protegida que caldria eliminar de l'accés si va associada o es pot associar sense dificultat a una persona física identificada o identificable.

Paraules clau: Ajuntament. Periodista. Factures. Defensa jurídica. Reclamació contra estimació parcial. Límits. Dades personals. Congruència de la reclamació. Mediació.

Vocal mediador: Josep Mir Bagó

Ponent: Elisabet Samarra Gallego

Antecedents

1. El 14 de març de 2019 entra a la GAIP la Reclamació 133/2019, presentada per un periodista contra l'Ajuntament de Tarragona, en relació amb la informació indicada a l'antecedent següent. La persona reclamant sol·licita el procediment de mediació previst a l'article 42 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) i regulat pels articles 36 a 41 del Reglament de la GAIP, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP).



2. El 14 de gener de 2019 la persona reclamant, després d'invocar l'LTAIPBG, demana la informació següent:
 - *Factures de totes les despeses de l'Ajuntament, empreses municipals, fundacions i patronats municipals en relació amb la contractació d'advocats, pel motiu que sigui, des de l'any 2015 a l'actualitat.*
 - *Concepte pel qual es van contractar els advocats i preu de cadascuna de les seves actuacions.*
3. El 22 de febrer de 2019 l'Ajuntament facilita a la persona reclamant una relació de factures on consta la data, la quantia, el nom del bufet i el resum del servei prestat.
4. La Reclamació presentada el 14 de març de 2019 indica que no ha rebut les factures, que a la informació facilitada no queda sempre prou clar el motiu de la contractació i argumenta que aquesta informació que reclama és important perquè a la relació hi consten càrrecs investigats i treballadors públics.
5. El 19 de març 2019 la GAIP comunica la Reclamació a l'Ajuntament de Tarragona i li requereix que, dins del termini de quinze dies establert per l'article 33.4 RGAIP, li trameti un informe sobre ella, així com també còpia de l'expedient de la sol·licitud d'informació de la que deriva i, en general, dels antecedents que puguin ser rellevants per resoldre la Reclamació. També li demana que designi la persona que representarà l'Ajuntament en el procediment de mediació sol·licitat per la persona reclamant.

El 10 d'abril de 2019 la GAIP rep l'informe de l'Ajuntament de Tarragona, el qual explica que l'Ajuntament de Tarragona havia estimat la sol·licitud d'informació en allò que fa referència a la contractació d'advocats per part del propi Ajuntament, i de la Fundació Tarragona 2018 (en fase de liquidació) i adjunta els llistats anuals de factures per aquest concepte que ha lliurat, on s'hi indica el número de la factura, la data, l'import, el nom del professional que l'emet, l'import, i el concepte pel qual s'emet. Pel que fa a la resta del sector públic al qual també abasta la sol·licitud, l'Ajuntament fa constar que n'ha fet la derivació oportuna.

Tanmateix, defensa i fonamenta jurídicament que l'accés a la informació que es demana sobre factures per serveis jurídics externs s'ha de limitar pel dret de protecció de les dades personals, que impediria l'accés a les dades identificatives redundants (NIF) de la persona emissora de la factura; igualment, impediria donar accés a les dades personals de les terceres persones que hagin impulsat les accions judicials contra l'Ajuntament, i, pel que fa a la identitat de les autoritats i empleats municipals que són objecte de l'assistència jurídica contractada per part de l'Ajuntament, considera que ha de ser informació exclosa de l'accés considerant que l'article 23 LTAIPBG disposa que les dades personals relatives a la comissió d'infraccions només són accessibles si la persona sol·licitant aporta el consentiment exprés dels afectats.



Finalment, identifica la persona que representarà l'Ajuntament en el procediment de mediació sol·licitat per la persona reclamant, i remet còpia de l'expedient relatiu a la sol·licitud d'informació.

6. El 23 d'abril de 2019 la GAIP demana a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades Personals (APDCAT) que emeti informe sobre l'adequació de l'accés reclamat a la normativa de protecció de dades personals, d'acord amb l'article 42.8 LTAIPBG.
7. El 23 d'abril de 2019, vist que l'Ajuntament ha derivat la sol·licitud d'informació a les diverses empreses i entitats públiques dependents de l'Ajuntament, la GAIP demana a la persona reclamant que indiqui si la Reclamació 133/2019 vol fer-la extensiva a algun altre ens. La persona reclamant respon que la reclamació queda circumscrita a la informació de l'Ajuntament de Tarragona i de la Fundació Tarragona 2018, en liquidació.
8. El 28 de maig de 2019 la Comissió rep l'informe que ha elaborat l'APDCAT, que conclou que: *“La normativa de protecció de dades no impediria l'accés a les factures i/o a la informació sobre l'objecte dels contractes de prestació de serveis jurídics externs, sempre que es limiti l'accés a la informació personal de terceres persones relacionades amb l'objecte de la prestació en els termes exposats en aquest informe, a les dades personals (NIF, domicili, etc.) dels professionals contractats que puguin constatar en les factures respectives.*

En el cas dels càrrecs electes i altre personal de la corporació, només seria possible facilitar informació sobre si l'objecte del contracte ha estat la seva defensa i si les actuacions estan relacionades amb delectes contra l'Administració Pública (Títol XIX del Codi Penal). Caldrà limitar l'accés a qualsevol altra informació sobre els fets, conductes concretes o tipificacions de les infraccions, delictes o faltes sobre les quals versen les causes judicials concretes”. La Comissió trasllada l'informe de l'APDCAT a les parts i inicia els tràmits per a concretar una data per celebrar la sessió de mediació.”

9. El 12 de juny de 2019 es celebra la primera sessió de mediació. En ella, la persona reclamant reitera la seva voluntat a obtenir còpia de les factures per tenir clar a quin procediment legal es fa referència i per quin motiu. Considera que la informació facilitada per l'Ajuntament és poc clara, i concretament vol que s'identifiquin els càrrecs electes o personal de l'administració als quals s'està defensant amb càrrec als pressupostos municipals, així com els delictes o infraccions de què se'ls defensa. De la seva banda, la representant de l'Ajuntament de Tarragona exposa que l'article 23 LTAIBG prohibeix l'accés a les dades identificatives que constin a les factures relatives a les autoritats i els funcionaris que hagin estat defensats pels advocats contractats per l'Ajuntament en el marc de processos judicials, llevat que s'aporti el consentiment de les persones afectades. Pels motius exposats, considera adequat a la llei el lliurament de la informació que ha fet l'Ajuntament a partir de l'exploració del programa de comptabilitat municipal i l'elaboració de la informació per ampliar l'objecte del contracte, que compren la relació anual de factures pagades a advocats i en la qual s'especifica el número de factura, l'advocat o despatx professional que emet



la factura, l'import de la factura, la data d'entrada i, pel que fa a l'objecte de la factura, s'hi fa constar si ho és la defensa judicial, l'elaboració d'informes o de recursos, si la persona objecte de la defensa contractada és un càrrec electe o un empleat públic, i la identificació del procediment judicial amb el número de diligència i del jutjat o tribunal que està instruint el procediment en qüestió. La persona reclamant reitera que aquesta informació li és insuficient; compren que hi hagi dades que constin a les factures a les quals no hi pugui tenir accés, però es ratifica en què vol obtenir la identitat del treballador o del càrrec electe defensat amb càrrec als fons de l'Ajuntament i saber de quina acusació se l'està defensant. A la sessió de mediació, l'Ajuntament ofereix un accés parcial a les factures, prèviament anonimitzades les dades de les persones de les persones a qui es defensa jurídicament, però la persona reclamant insisteix a demanar que se li informi dels delictes o infraccions dels quals es defensa a persones de l'Ajuntament, i que fins i tot si aquesta imputació no es pot deduir de la factura, que l'Ajuntament es compromet a donar-li aquesta informació al marge de les factures sense necessitat de que formuli una nova petició d'informació, cosa que no és acceptada per l'Ajuntament. Per tant, el procediment de mediació finalitza sense acord de les parts.

Fonaments jurídics

1. Competència de la GAIP i contingut i abast generals del dret d'accés a la informació pública

L'article 39.1 LTAIPBG estableix que *"Les resolucions expresses o presumptes en matèria d'accés a la informació pública i, si escau, les que resolguin el recurs de reposició poden ésser objecte de reclamació gratuïta i voluntària davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, encarregada de vetllar pel compliment i les garanties del dret d'accés a la informació pública que regula aquest títol"*. L'article 29 RGAIP desenvolupa aquest precepte i concreta que també poden ser objecte de reclamació davant la GAIP les comunicacions que substitueixin les resolucions i l'incompliment material del dret d'accés, quan aquest ha estat reconegut expressament o presumpta. D'acord amb aquests preceptes, la GAIP és competent per tramitar i resoldre aquesta Reclamació, ja que deriva d'una resolució en matèria de dret d'accés a la informació d'una administració local catalana, l'Ajuntament de Tarragona, i com a tal obligada per l'LTAIPBG (article 3.1.b LTAIPBG) al compliment de les obligacions derivades de l'article 18 en matèria de dret d'accés.

L'article 2.c LTAIPBG defineix el dret d'accés a la informació pública com *"el dret subjectiu que es reconeix a les persones per a sol·licitar i obtenir la informació pública, en els termes i les condicions regulats per aquesta llei"*. Per la seva banda, l'apartat b del mateix precepte defineix la informació pública com *"la informació elaborada per l'Administració i la que aquesta té en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix aquesta llei"*.



Segons l'article 18.1 LTAIPBG, *“Les persones tenen el dret d'accedir a la informació pública, a què fa referència l'article 2.b, a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda”*. I l'article 20.1 de la mateixa llei afegeix que *“El dret d'accés a la informació pública es garanteix a totes les persones, d'acord amb el que estableix aquesta llei. El dret d'accés a la informació pública només pot ésser denegat o restringit per les causes expressament establertes per les lleis”*.

Així mateix, els apartats 2 i 3 de l'article 20 LTAIPBG estableixen els següents requisits i criteris per a l'aplicació dels límits legals al dret d'accés a la informació pública: *“2. Les limitacions legals al dret d'accés a la informació pública han d'ésser aplicades d'acord amb llur finalitat, tenint en compte les circumstàncies de cada cas concret, s'han d'interpretar sempre restrictivament en benefici d'aquest dret i no es poden ampliar per analogia. 3. Per a aplicar límits al dret d'accés a la informació pública, l'Administració no disposa de potestat discrecional i ha d'indicar en cada cas els motius que ho justifiquen. En la motivació cal explicitar el límit que s'aplica i raonar degudament les causes que en fonamenten l'aplicació”*.

A més, els límits legals al dret d'accés a la informació pública no són d'aplicació automàtica i absoluta (l'encapçalament de l'article 21 LTAIPBG es refereix expressament a què els límits enumerats per aquest precepte “poden” dur a la denegació de l'accés sol·licitat), de manera que l'article 22 de la mateixa llei requereix que siguin aplicats d'acord amb criteris de proporcionalitat i temporalitat: *“Els límits aplicats al dret d'accés a la informació pública han d'ésser proporcionals a l'objecte i la finalitat de protecció. L'aplicació d'aquests límits ha d'atendre les circumstàncies de cada cas concret, especialment la concurrència d'un interès públic o privat superior que justifiqui l'accés a la informació. 2. Els límits del dret d'accés a la informació pública són temporals si així ho estableix la llei que els regula, i es mantenen mentre perduren les raons que en justifiquen l'aplicació”*.

L'article 42 LTAIPBG estableix que les reclamacions es poden tramitar mitjançant un procediment de mediació, que suspèn el còmput del termini de què disposa la GAIP per resoldre i que, si finalitza l'acord, suposa la finalització del procediment. Si aquest acord entre les parts no s'aconsegueix, la Comissió ha de resoldre sobre el fons de la discrepància jurídica.

L'article 42.7 LTAIPBG disposa que la Comissió pot demanar els informes i dades que consideri necessaris per a fonamentar les seves Resolucions, i l'article 33.4 RGAIP fixa en quinze dies el termini de què disposa l'Administració per a l'emissió de l'informe requerit per al GAIP. Particularment, l'article 42.8 LTAIPBG preveu que, si la denegació de l'accés per part de l'Administració s'ha fonamentat en la protecció de dades personals, la Comissió haurà de sol·licitar a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) que emeti informe sobre l'adequació de l'accés a la normativa de protecció de dades, que en tal cas tindrà caràcter preceptiu però no vinculant per a la Comissió.

La reclamació reuneix els requisits establerts als articles 42.1 LTAIPBG i 30, 31, 32 i 33 RGAIP i, per tant, és admissible a tràmit.



2. Manca d'acord en procediment de mediació

De conformitat amb el que disposa l'article 42.6 LTAIP i l'Apartat 15.d del Manual de mediació de la GAIP, en no assolir-se acord en procediment de mediació és procedent continuar la tramitació de la reclamació fins a la Resolució de la Comissió sobre la discrepància jurídica en relació amb l'accés a la part de la informació que es manté com a objecte de la reclamació.

3. Sobre l'objecte de la reclamació

La sol·licitud d'informació que duu causa d'aquesta reclamació s'adreçava a l'Ajuntament de Tarragona i tot el sector públic que en depèn. L'Ajuntament va derivar, com correspon, la petició als ens públics corresponents, els quals ja han atès adequadament la petició, segons informa la pròpia persona reclamant, de manera que la reclamació queda reduïda, quant al subjecte passiu, a l'Ajuntament de Tarragona i la Fundació Tarragona 2017, en liquidació.

Des del punt de vista temporal, la informació es demana des del 2015 "fins a l'actualitat", tenint en compte que aquesta "actualitat" s'ha de referir com a data límit a la de la sol·licitud d'informació: el 14 de gener de 2019.

D'acord amb el tenor literal de la sol·licitud que ara es reclama, i tenint en compte els àmbits subjectius i temporals anterior, la informació objecte de reclamació és la següent:

- Factures de totes les despeses de l'Ajuntament de Tarragona i de la Fundació Tarragona 2017 en relació amb la contractació d'advocats, pel motiu que sigui. No s'especifica el format, de manera que correspon a l'Ajuntament triar si permet l'accés amb vista, o amb còpia.
- Concepte pel qual es van contractar els advocats i preu de cadascuna de les seves actuacions.

L'Ajuntament, considerant que la normativa de protecció de dades personals impedeix l'accés a dades personals que puguin constar a les factures diferents del nom de la persona emissora, ha optat per substituir l'accés directe a les factures pel lliurament d'un llistat en la qual hi ha fet constar, el número de la factura, la data, i el nom del professional que l'emet, així com la informació que es demanava en el segon apartat de la sol·licitud: el concepte (defensa jurídica, indicant si és d'un càrrec electe o d'un empleat públic, amb el número de procediment judicial i el jutjat o Sala on se segueix), i l'import de cadascuna.

La reclamació es presenta motivada en què no s'ha accedit a les factures, sinó a una relació de la contractació d'advocats, i a que "el motiu de la contractació, tot i que figura el número de procediment, no queda clar perquè no hi ha cap explicació del concepte de la contractació (no se sap de què va el procediment). La importància rau en què hi ha càrrecs electes investigats i treballadors públics".



Per tant, l'objecte de la reclamació queda reduït materialment a aquesta informació: d'una banda, la consulta directa de les factures; i de l'altra, obtenir de l'Ajuntament informació complementària del concepte de contractació, de manera que s'identifiqui clarament per a cada factura la persona defensada i l'acusació de què se la defensa. Amplia la justificació d'aquesta petició en la sessió de mediació tot indicant que és informació necessària per controlar que la despesa pública que es fa per a la defensa judicial de personal o autoritats de l'Ajuntament està relacionada amb l'exercici de les seves funcions públiques, i no amb infraccions que hagin comès en l'àmbit privat.

4. Sobre l'accés a les factures i la protecció de les dades personals

Les factures que es reclamen són documents comptables incorporats a la comptabilitat municipal i, com a tals, són informació pública -en els termes en què la defineix l'article 2.b) de l'LTAIPBG- sobre la què es projecta el dret d'accés reconegut a l'article 18 LTAIPBG, sens perjudici que els límits legalment establerts que puguin restringir-lo, en especial, el relatiu a la protecció de dades personals, invocat per l'Administració. Correspon, doncs, avaluar el marc legal i el règim jurídic d'accés a les dades personals que figurin a les factures objecte de reclamació.

La Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (LOPDGDD) disposa en la seva Disposició Addicional segona que l'accés a la informació pública que contingui dades personals s'haurà de regir pel règim d'accés a dades personals establert a la legislació de transparència, accés a la informació pública i bon govern (Llei 19/2013 en cas d'informació a mans de l'Administració de l'Estat, i LTAIPBG en cas d'informació a mans de les Administracions de Catalunya), pel Reglament (UE) 2016/679 i per la pròpia LOPDGDD.

El Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de les dades personals (en endavant, RGPD), estableix en el seu article 6 de l'RGPD que el tractament de dades personals ha de comptar amb una base jurídica, que pot ser el consentiment de la persona afectada o qualsevol altra de les circumstàncies que s'hi preveuen, com ara que el tractament sigui necessari per al compliment d'una obligació legal (article 6.1.c RGPD), o per al compliment d'una missió realitzada en interès públic o en exercici dels poders públics (article 6.1.e RGPD), sempre que estigui previst en una norma de dret intern o de la UE, que actuarà com a base jurídica que legitima el tractament de les dades personals (article 6.2 i 3 RGPD)

En el mateix sentit, l'LOPDGD, que transposa aquest reglament europeu, estableix en el seu article 8.1 que està legitimat el tractament de dades personals sense consentiment de la persona afectada quan sigui necessari per al compliment d'una obligació legal establerta en una norma amb rang de llei.

D'acord amb aquest marc regulador de les dades personals, l'LTAIPBG constitueix la base jurídica en forma de norma legal de dret intern que legitima el tractament de les dades personals que es contenen a la informació pública, en la mesura en què estableix l'obligació de les administracions públiques de



facilitar, quan li sigui sol·licitada, la informació de què disposin com a conseqüència de l'exercici de les seves funcions, d'acord amb les regles d'accés i el règim de ponderació previstos a la pròpia normativa de transparència (articles 23 i 24 LTAIPBG).

Les dades personals que poden contenir les factures són de diferents tipus i estan sotmeses a diferents règims d'accés; així, cal distingir entre: les dades personals dels advocats que emeten la factura, les dades identificatives de les persones objecte de la seva defensa contractada i les infraccions o delictes dels què se'l defensa, i les dades que puguin aparèixer de terceres persones que hagin instat accions o procediments judicials contra l'Adjuntament. Seguidament analitzarem cadascun d'aquests tipus de dades.

Les dades personals dels advocats contractats per l'Ajuntament, en tant que personal extern i aliè a la plantilla municipal, són dades sotmeses al règim ponderat d'accés previst a l'article 24.2 LTAIPBG; cal tenir en compte, però, que les dades identificatives dels adjudicataris de contractes amb les administracions i ens públics obligats per l'LTAIPBG estan sotmeses al règim de publicitat activa que preveu l'article 13.1 LTAIPBG. Per tant, per expressa disposició del legislador, queda establerta la prevalença del dret d'accés pel que fa a la identitat dels advocats adjudicataris de contractes, i caldrà ponderar l'accés a la resta de dades personals seves que constin a la factura emesa (dades de contacte, NIF, signatura...). En relació amb aquestes dades personals, en aplicació del principi de minimització de dades establert a l'article 5.1.c RGPD (*"1. Les dades personals han de ser: c) Adequades, pertinents i limitades al que és necessari en relació amb les finalitats per a les quals es tracten (minimització de dades)."*) la ponderació resulta favorable a la seva protecció, tenint en compte que la finalitat del control de la contractació pública se satisfà amb la identificació de l'adjudicatari, sense que resulti proporcionat l'accés a altres dades personals que no són necessàries ni pertinents per a aquesta finalitat de control (domicili adreça electrònica, xarxes socials.....) o que resulten redundants per a la identificació de l'adjudicatari (NIF, signatura).

D'altra banda, si constés a les factures dades personals de terceres persones alienes a l'Administració que hagin iniciat accions administratives i/o judicials de qualsevol ordre contra l'Ajuntament, caldria aplicar-hi el mateix règim de ponderació establert a l'article 24.2 LTAIPBG per avaluar si ha de prevaldre el dret a la protecció de dades d'aquests tercers, o el dret d'accés de la persona reclamant. En aquest sentit, caldrà tenir en compte que la finalitat genèrica de l'accés és el control de la contractació pública i dels seus adjudicataris, i que específicament la persona reclamant al·lega que vol conèixer "quina quantitat de diners públics municipals s'han gastat en advocats els últims anys al consistori i a les diferents empreses municipals, fundacions i patronats municipals de Tarragona", i el cert és que per a aquesta finalitat, no resulta pertinent ni justificat accedir a dades personals de terceres persones privades. En la sessió de mediació, la persona reclamant va manifestar un altre objectiu o finalitat de la seva sol·licitud d'informació: comprovar que el personal de l'Ajuntament o algun dels seus càrrecs electes estan essent defensats amb càrrec a l'erari públic per delictes que hagin comès en l'exercici de les seves funcions, i no per delictes comesos en l'àmbit privat. Per a aquesta finalitat, novament, cal dir



que l'accés a les dades identificatives de terceres persones que constin eventualment a les factures (perquè hagin iniciat accions legals contra l'Ajuntament o perquè tinguin relació amb els procediments judicials, per exemple) no resulta justificat i és excessiu, ja que es tractaria de terceres persones alienes a l'esfera pública objecte de control.

Finalment, avaluarem l'accés a les dades identificatives de les persones objecte de la defensa contractada, que es demanen associades a la infracció de què se'ls acusa i defensa.

Primerament, cal dir que, tot i que aquestes persones físiques són càrrecs electes i empleats públics al servei de l'Administració, no resulta d'aplicació el règim general d'accés a les dades merament identificatives del personal públic previst per l'article 24.1 LTAIPBG (*"1. S'ha de donar accés a la informació pública si es tracta d'informació directament relacionada amb l'organització, el funcionament o l'activitat pública de l'Administració que contingui dades personals merament identificatives llevat que, excepcionalment, en el cas concret hagi de prevaler la protecció de dades personals o altres drets constitucionalment protegits."*), ja que el que es demana no és accedir al nom i càrrec que ocupen dins l'organització merament, sinó que es demana la seva identitat associada a una infracció presumptament comesa i de la què se'l defensa judicialment. En aquests termes, doncs, cal aplicar-hi el règim regulat a l'article 23 LTAIPBG, d'exclusió de l'accés llevat que la persona sol·licitant aporti consentiment exprés dels afectats: *"Les sol·licituds d'accés a la informació pública han d'ésser denegades si la informació que es vol obtenir conté dades personals especialment protegides, com ara les relatives a la ideologia, l'afiliació sindical, la religió, les creences, l'origen racial, la salut i la vida sexual, i també les relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives que no comportin l'amonestació pública a l'infractor, llevat que l'afectat hi consenti expressament per mitjà d'un escrit que ha d'acompanyar la sol·licitud."* En aquest cas, doncs, no és l'Administració qui, arran de la sol·licitud, ha de fer-los el trasllat previst a l'article 31.1 LTAIPBG per rebre'n i valorar les al·legacions que facin les persones afectades, sinó que, en atenció al caràcter especialment protegit i sensible de la informació personal associada a la comissió d'infraccions, la llei imposa a la persona sol·licitant la càrrega de procurar-se aquest consentiment exprés dels afectats i aportar-lo a l'Administració en el moment de formalitzar la sol·licitud, cosa que no ha fet. D'acord amb això, l'accés a les dades identificatives de les persones objecte de la defensa jurídica relacionades amb la comissió d'infraccions ha de ser desestimat.

Ara bé, per aplicació del principi d'aplicació restrictiva dels límits (article 20.1 LTAIPBG), de minimització de les dades personals (article 5.1 RGPD) i de proporcionalitat en l'aplicació dels límits (article 22.1 LTAIPBG), i atenent la finalitat genèrica de la llei de transparència -que és establir un sistema de relació entre les persones i l'Administració pública i els altres subjectes obligats, fonamentat en el coneixement de l'activitat pública, la incentivació de la participació ciutadana, la millora de la qualitat de la informació pública i de la gestió administrativa i la garantia del retiment de comptes i de la responsabilitat en la gestió pública (article 1.2 LTAIPBG)-, resulta adient cercar fórmules que, respectant la protecció de la identitat de la persona defensada, facilitin un cert control sobre els destinataris dels serveis jurídics contractats. En aquest sentit, és indicat preservar l'accés parcial a informació sobre el tipus de personal



objecte de la defensa judicial (si es un empleat públic, o un càrrec electe) tal i com apunta l'informe de l'APDCAT IAI 17/2019, emès arran d'aquesta reclamació: *“Per això, una solució que podria fer compatible les previsions de l'article 23 LTC i 15.1 LT amb el dret a la protecció de les dades personals de les persones afectades, podria ser no facilitar la identitat de les persones afectades per les diligències penals o per infraccions administratives, sinó facilitar simplement la seva condició de càrrec electe o de personal de l'Ajuntament, (...)”*. L'Ajuntament, doncs, ha estat encertat en aplicar aquest criteri i informar en el concepte de contractació del llistat de factures lliurat de si la persona objecte de la defensa jurídica de cada procediment judicial era un empleat públic o un càrrec electe.

Per tant, de la ponderació entre el dret d'accés i el dret a la protecció de dades personals feta d'acord amb la normativa de transparència i la de protecció de dades personals, en resulta que s'ha de limitar l'accés i, per tant, s'han d'eliminar prèviament de les factures, les dades personals següents: les dades personals redundants de les persones físiques emissores de les factures (qualsevol altra diferent del nom i cognoms); les dades personals de terceres persones físiques que mantenen un procediment contra l'Ajuntament, i, en tot cas, les dades identificatives de les persones físiques (càrrecs electes o empleats municipals) objecte de la defensa jurídica contractada en relació amb la comissió d'infraccions.

5. *Sobre l'accés al concepte pel qual es van contractar els serveis d'advocats i la congruència de la reclamació.*

La petició inicial formulada en la sol·licitud d'informació, en el seu punt segon, era accedir al concepte pel qual es van contractar els advocats externs. L'Ajuntament, en el llistat de factures lliurat, ha respost a aquesta petició indicant, per a cada factura, conceptes com “defensa d'empleat,” “defensa de càrrec electe”, “contestació de demanda”, “recursos”, “estudi previ a expedient judicial”, minuta o honoraris professionals, i similars, i indicant seguidament, per a cada factura, el número de procediment judicial o recurs i la Sala o Tribunal de l'àmbit Penal, Contenciós Administratiu o Laboral que segueix el procediment, si escau.

En el procediment de reclamació, la persona reclamant ha fonamentat la reclamació en la pretensió d'obtenir de l'Ajuntament informació concreta i específica sobre quina persona és objecte de la defensa i assistència jurídica corresponent a cada factura, juntament amb l'especificació de la infracció imputada de la què se'l defensa. Expressament, en el procediment de mediació ha formulat la petició de què, si de les factures no es desprèn, l'Ajuntament li elabori i completi la informació per tal que pugui saber a qui es defensa, i de què, sense necessitat d'una nova sol·licitud d'informació. Aquesta petició porta a fer diverses consideracions:

Des de la perspectiva de la protecció de les dades personals, cal recordar que la informació sobre infraccions associades a persones físiques està protegida i requereix del consentiment exprés. No seria contrari a aquesta normativa, tanmateix, una mera referència a si es tracta d'un delictes contra



l'Administració pública o un delictes privat, tal i com admet l'APDCAT en el seu informe de referència, per bé que adverteix que en tot cas s'hauria de limitar l'accés a qualsevol altra informació sobre els fets, conductes concretes o tipificacions de les infraccions, delictes o faltes: *“Advertir però que la informació sobre els fets que hagin pogut donar lloc a la infracció administrativa, falta o delictes de què es tracti, o sobre la seva tipificació, aniria més enllà del que es pot entendre que és objecte del contracte a efectes de transparència en el control i gestió dels recursos públics. Per tant, l'accés a dita informació no comptaria amb l'habilitació prevista en l'article 13.1 LTC en relació amb els articles 23 LTC i 15.1 de la Llei estatal 19/2013. Per tot això, en el cas plantejat, si bé es podria facilitar al reclamant informació sobre si l'objecte ha estat la defensa d'un càrrec electe o altre personal de la corporació i sobre quines actuacions estan relacionades amb delictes contra l'Administració Pública (Títol XIX del Codi Penal) en relació amb l'Ajuntament, cal limitar l'accés a qualsevol altra informació sobre els fets, conductes concretes o tipificacions de les infraccions, delictes o faltes sobre les quals versen les causes judicials concretes.”*

Però més enllà d'aquestes consideracions sobre l'adequació a la normativa de protecció de dades personals de la informació sobre la persona defensada i la infracció o delictes de què se la defensa, cal plantejar-se l'adequació d'aquesta petició, concretada en via de reclamació, a la sol·licitud d'informació de què en porta causa. Efectivament, el tenor de la sol·licitud demanava, en primer lloc, l'accés a les factures i, per tant, a la informació que s'hi troba escrita, sense que sigui congruent amb aquesta petició demanar, en via de reclamació, que la informació que s'hi conté es completi per part de l'Ajuntament de la manera pretesa per la persona reclamant. Tampoc quedaria coberta aquesta informació pel segon punt de la sol·licitud, que demanava “el concepte pel qual es van contractar”. Cal dir, en aquest sentit, que la informació que ha fet constar l'Ajuntament en el llistat elaborat i lliurat abans de la reclamació resulta suficient, adequada i pertinent a la petició del “concepte de la contractació”, sense que sigui defensable que, a l'empara d'aquella petició, resulti admissible la reformulació feta en via de reclamació, d'obtenir el detall de la infracció o del delictes concrets objecte de la defensa jurídica contractada, i la persona a la què se'n defensa. Tot això, al marge d'altres consideracions que caldria tenir en compte, si fos estimable la petició d'ampliació de l'objecte amb la informació esmentada, relacionades amb la complexitat d'elaborar aquesta informació ampliada facilitant, per a cada factura, l'acusació i la persona acusada objecte de la defensa jurídica contractada, sobre les què l'Ajuntament hauria de tenir l'oportunitat de pronunciar-se prèviament.

Per tant, per aplicació del principi de congruència de la reclamació -que exigeix una identitat en la informació objecte de la sol·licitud i de la reclamació, considerant que la naturalesa revisora d'aquest procediment no es pot projectar sobre decisions que no han estat prèviament plantejades a l'Administració-, cal desestimar la petició de què l'Ajuntament amplii la informació indicant, per a cada factura, la infracció o delictes del què es defensa al càrrec electe o empleat concret, ja que no s'havia formulat en la sol·licitud, ni es pot considerar inclosa i coberta per la petició d'accés al concepte pel



qual s'han contractat els advocats. Igualment, no és admissible que la sol·licitud d'accés a les factures obligui a l'Ajuntament, com ara es demana, a que completi la informació que s'hi conté.

En tot cas, si en les factures hi constés originàriament l'especificació de la infracció penal, administrativa o laboral objecte de defensa, cal reiterar que aquesta seria una dada personal protegida que caldria eliminar de l'accés si va associada o es pot associar sense dificultat a una persona física identificada o identificable.

6. *Sobre la reclamació*

Dels fonaments jurídics anteriors es desprèn que el segon punt de la petició d'informació (concepte pel qual es contracten advocats externs i import de cada factura) ha estat adequadament respost per l'Ajuntament abans de la reclamació, i que cal desestimar la pretensió de què s'hagi de completar i ampliar amb el detall de les infraccions i de les persones objecte defensa.

Pel que fa al primer punt de la sol·licitud, l'Ajuntament va substituir l'accés directe a les factures per un document que conté una relació de totes elles amb la informació dels elements essencials de les factures (data, número, import, emissor, concepte), sense aquelles dades personals que pondera com a excessives o protegides. Tal i com resulta del Fonament Jurídic 4, la decisió de l'Ajuntament d'ometre les dades personals excessives o redundants dels professionals que emeten les factures és adequada, si bé cal recordar que el dret a la protecció de les dades personals només es projecta sobre les persones físiques, i no sobre els bufets o despatxos d'avocats constituïts com a persona jurídica, en relació amb els quals l'omissió del CIF o de dades de domicili social i de contacte no resulta exigible. Resulta també adequada la decisió d'ometre les dades personals de terceres persones que hagin iniciat actuacions contra l'Ajuntament, si consten a la factura, en ponderar-se prevalent la seva protecció per no ser pertinents ni necessàries per a la finalitat de l'accés. I, finalment, és també adequada l'exclusió de les dades identificatives de la persona (càrrec o empleat) objecte de la defensa si apareixen a les factures, en la mesura en què es relacionen amb la comissió d'una infracció, d'acord amb l'article 23 LTAIPBG.

Considerant que la persona reclamant no ha indicat un format concret d'accés; vist que del llistat lliurat es desprèn que aquesta tasca prèvia d'eliminació de dades personals és laboriosa perquè s'ha de fer en relació amb 124 factures, i atès que no es desprèn de la formulació de la reclamació ni de la motivació feta per la persona reclamant que la finalitat de l'accés requereixi la consulta directa de les factures perquè es vulgui controlar la veracitat i l'exactitud de la informació recollida en el llistat, sembla que l'opció de l'Ajuntament d'elaborar un document amb els elements d'informació corresponents enlloc de facilitar l'accés directe a les factures prèvia eliminació de les dades personals, podria ser adequada, màxim si tenim en compte que l'accés als documents de factura amb aquelles omissions no aportaria la informació que reiteradament manifesta la persona reclamant que és l'objecte del seu interès: la persona a la què es defensa i les infraccions de què se la defensa. Tanmateix, considerant que la sol·licitud, certament, demanava l'accés a les factures, si la persona reclamant manifesta que es



manté en la petició d'accedir-hi, tot i que parcialment i en els termes abans indicats, l'Ajuntament li en facilitarà l'accés prèvia l'eliminació de les dades personals abans esmentades, relatives a les persones objecte de defensa i les infraccions de què se'ls defensa, les terceres persones que han instat accions contra l'Ajuntament i les dades personals dels professionals emissors de les factures diferents del nom i cognoms, si són persones físiques.

7. *Seguiment de l'execució*

L'article 43.5 LTAIPBG estableix que "l'Administració ha de comunicar a la Comissió les actuacions fetes per a executar els acords de mediació i per a donar compliment a les resolucions dictades per la Comissió". Sobre la base d'aquestes comunicacions i de les efectuades per les persones interessades, la GAIP ha de fer seguiment del compliment de les seves resolucions, d'acord amb el que preveuen els articles 48 i 49 RGAIP i l'apartat 30 del seu *Manual de reclamació*, i pot adoptar les mesures que s'hi preveuen en cas d'incompliment.

L'article 43 LTAIPBG estableix que si l'Administració incompleix el termini establert pels acords de mediació o per les resolucions de la GAIP per lliurar la informació reclamada, les persones interessades ho poden comunicar a la Comissió perquè aquesta en requereixi el compliment; la desatenció d'aquest requeriment, vista la remissió expressa feta a aquest precepte per l'article 77.2.b LTAIPBG, ha de ser qualificada d'infracció molt greu amb relació al dret d'accés a la informació pública (que pot ser sancionada de conformitat amb els articles 81 i 82 LTAIPBG). L'article 49.2 RGAIP preveu que, als efectes anteriors, la Comissió pot posar aquests fets en coneixement dels òrgans competents per ordenar la incoació del procediment sancionador corresponent a què fa referència l'article 86 LTAIPBG.

Així mateix, l'article 25.2.k RGAIP preveu la publicació en el web de la Comissió dels casos que els seus requeriments han estat desatesos pels subjectes obligats.

8. *Publicitat de les resolucions de la GAIP*

L'article 44 LTAIPBG preveu que les resolucions de la GAIP s'han de publicar en el portal de la Comissió previst a l'article 25 RGAIP, amb la dissociació prèvia de les dades personals.

Resolució

Sobre la base dels antecedents i fonaments jurídics exposats, el Ple de la GAIP, en la sessió de de 2019, resol per unanimitat:

1. Estimar parcialment la reclamació i declarar el dret de la persona reclamant a accedir a les factures relatives a la contractació d'advocats per l'Ajuntament de Tarragona i la Fundació Tarragona 2017



des del 2015 fins al 14 de gener de 2019, prèvia eliminació de les dades personals que hi apareguin diferents de la identitat de la persona física emissora de la factura, d'acord amb el FJ 4.

2. Desestimar la reclamació en la resta de pretensions.
3. Requerir a l'Ajuntament de Tarragona a què, prèvia consulta a la persona reclamant sobre si manté l'interès en la consulta directa de les factures prèvia l'eliminació de les dades abans esmentades, li en faciliti l'accés dins del termini màxim de quinze dies, tot informar-ne a la GAIP.
4. Convidar a la persona reclamant que informi a la GAIP de qualsevol incidència que es produeixi amb motiu del compliment d'aquesta Resolució.
5. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 133/2019 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Elisabet Samarra i Gallego

Presidenta

Els terminis establerts en aquesta Resolució per lliurar la informació s'han de comptar en dies hàbils (descomptant festius i dissabtes) i si no s'especifica una altra cosa comencen a partir de l'endemà de la recepció de la seva notificació per l'Administració reclamada.

L'Administració obligada pot sol·licitar a la GAIP l'ampliació del termini atorgat per fer efectiu el lliurament de la informació. Aquesta sol·licitud només pot ser admesa a consideració si és notificada a la GAIP abans que fineixi el termini fixat a la Resolució, i s'ha de fonamentar en circumstàncies que no hagin pogut ser tingudes en compte per la Comissió abans de dictar la seva Resolució. La GAIP únicament atorgarà l'ampliació sol·licitada, després d'informar-ne a la persona reclamant, si l'Administració obligada ha justificat de forma precisa i consistent la seva necessitat.

Si l'Administració obligada no lliura la informació dins del termini establert per aquesta Resolució, la persona reclamant pot posar-ho en coneixement de la GAIP, preferentment per correu electrònic adreçat a gaip@gencat.cat, per tal que la Comissió en requereixi el compliment. Mentre no s'acompleixi plenament la Resolució, la Comissió difondrà al seu web www.gaip.cat l'incompliment de l'Administració obligada, d'acord amb l'article 25.2.k RGAIP.

Si l'Administració desatén el requeriment d'execució que li adreci la GAIP, la Comissió posarà els fets en coneixement de l'òrgan competent, d'acord amb allò previst per l'article 86 LTAIPBG, i li sol·licitarà la incoació d'un procediment sancionador per infracció molt greu amb relació al dret d'accés a la informació pública, a l'empara de l'article 77.2.b LTAIPBG.

Tot això sens perjudici que la persona reclamant pugui, considerant que aquesta Resolució és un acte administratiu declaratiu de drets que vincula l'Administració, requerir-ne la seva execució davant dels Tribunals, a l'empara de l'article 29.1 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa. Aquesta acció es pot interposar després que hagin transcorregut tres mesos des que la persona afectada ha reclamat formalment i directament a l'Administració el compliment d'aquesta Resolució.

Contra aquesta resolució, que posa fi a la via administrativa, es pot interposar recurs contenciós administratiu davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en un termini de dos mesos, a comptar de l'endemà de la notificació de la resolució, d'acord amb la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.