

**Resolució 448/2019, de 26 de juliol****Número d'expedient de la reclamació:** 208/2019**Administració reclamada:** Ajuntament de Pallejà**Informació reclamada:** Pressupost i relació detallada de les despeses de personal, despeses corrents i transferències corrents. Factures.**Sentit de la resolució:** Estimació parcial

**Resum:** L'Ajuntament de Pallejà no ha col·laborat amb la GAIP aportant els informes i documents requerits, la qual cosa no impedeix que es continuï amb el procediment sense la participació d'aquella administració, que quedarà tanmateix vinculada i obligada pel sentit i pels termes d'aquesta Resolució. En relació amb la relació de despeses corrents destinades a la contractació de serveis de manteniment, reparació, conservació, material, subministraments i altres similars, tenint en compte l'obligació de fer publicitat activa dels contractes, inclosos els contractes menors (article 13.1.d LTAIPBG), que comporta la difusió del seu objecte, import, procediment de contractació i la identitat de l'adjudicatari, l'accés a aquesta informació ha de prevaldre sobre la protecció de dades personals en cas que l'adjudicatari sigui una persona física, i per tant, se n'ha d'estimar l'accés. S'estima l'accés a la relació de despeses en concepte de dietes i indemnitzacions, associades individualment a l'alt càrrec o personal directiu que les ha cobrat i al motiu; la relació de dietes i indemnitzacions abonades a la resta de personal es facilitarà agrupada per nivells o cossos. Quant a la identitat de la persona que ha autoritzat el pagament, considerant que ha de ser personal de l'Ajuntament i que l'article 24.1 LTAIPBG estableix un règim general d'accés a les dades merament identificatives dels empleats públics, se n'ha d'estimar l'accés. El detall de les despeses de personal s'ha d'estimar en els termes següents: retribucions per qualsevol concepte que percebin els alts càrrecs i personal directiu, individualment; retribucions per qualsevol concepte que percebi el personal de confiança o de lliure designació i el d'alta responsabilitat, previ trasllat a les persones afectades perquè puguin fer al·legacions, que seran rellevants només si afloren circumstàncies personals i específiques que justifiquin, en aquell cas, la prevalença del dret a la protecció de dades personals; retribucions del personal funcionari i laboral, agrupades per nivells i cossos. El fet que les transferències corrents siguin aportacions a tercers sense contraprestació directa del beneficiari les equipara, almenys als efectes del règim de transparència, a les subvencions, que d'acord amb l'article 15 LTAIPBG, tenen un règim de publicitat activa que inclou, entre d'altra informació, la difusió del beneficiari, l'objecte o finalitat de l'ajut o subvenció, l'import, i el control financer. En la majoria dels casos, les transferències corrents es realitzen entre administracions o ens públics (articles 40 a 46 de l'annex III de l'Ordre, de 3 de desembre, per la qual s'aprova l'estructura dels pressupostos de les entitats locals), a empreses privades (article 47) i a institucions sense finalitat de lucre (article 48), que en ser persones jurídiques (fundacions, institucions, entitats benèfiques o esportives i a grups polítics de l'entitat local) no estan sotmeses al règim de protecció de dades personals i per tant, res es pot objectar a què s'identifiquin. En aquests casos, el detall de les transferències es pot facilitar indicant l'objecte, import i beneficiari, i no hi hauria impediment per accedir a les factures. Tanmateix, aquesta partida pot incloure també transferències a famílies per a despeses corrents relacionades amb atencions benèfiques i assistencials (article 48 de l'Ordre EHA/3565/2008), que en termes de transparència i dret d'accés s'han de considerar assimilades a subvencions a persones físiques relacionades amb prestacions de tipus social o assistencial. S'inclouen també les subvencions en espècie de caràcter corrent, referides a bens o serveis que adquireixi l'entitat local per al lliurament als beneficiaris en concepte de subvenció. En aquests casos, la identificació de la persona beneficiària de la subvenció o l'accés a les factures o tiquets justificatius de les despeses relacionades amb la prestació subvencionada si permet identificar-les, podria connectar aquella persona, o fins i tot la seva família, amb



situacions de vulnerabilitat social (exclosa del règim de publicitat activa de l'article 15 LTAIPBG) o amb categories especials de dades (salut, o altres excloses de l'accés sense consentiment dels afectats, d'acord amb l'article 23 LTAIPBG). Si és així, les dades personals de la persona o persones beneficiàries s'hauran d'ometre de la relació i eliminar de les factures, de manera que no puguin ser identificables. Podia l'Ajuntament de Pallejà, a la vista de la desmesura de la sol·licitud d'informació, haver-ne demanat la concreció, o haver al·legat, dins del termini per resoldre, que elaborar la informació en els termes en què es sol·licitava li comportava una tasca complexa d'elaboració de la informació que justificava la inadmissibilitat de la sol·licitud, si motivava i acreditava adequadament que la informació no es podia obtenir per mitjans automatitzats i requeria l'assignació de recursos humans en una mesura desproporcionada, que comprometia l'adequada i eficient organització dels serveis públics (article 29.1.b LTAIPBG). Però no ho va fer, ni tan sols va resoldre de forma expressa, de manera que va generar, amb el seu silenci i per la seva desídia, l'estimació presumpta de la sol·licitud. Cal recordar a l'Ajuntament de Pallejà, a la vista de què la persona reclamant demana un volum ingent de còpies (els pressupostos municipals i totes les factures i tiquets justificatius de les despeses en transferències corrents), que l'article 37.2 LTAIPBG preveu que pugui exigir una contraprestació econòmica per l'expedició de còpies per compensar l'Ajuntament del cost que li genera, d'acord amb la taxa que tingui establerta a l'efecte, i que pot exigir-la, si ho creu convenient, abans de l'elaboració de les còpies, per tal d'evitar que es malversin recursos públics en la realització d'aquesta tasca si després la persona reclamant decideix no abonar la taxa i recollir la documentació. Això, sens perjudici que, d'acord amb l'article 36.2.b, l'Ajuntament pot substituir la còpia del pressupost per la indicació de l'enllaç web on es publiqui. En el cas del llistat de despeses per factures, el mateix article 37.2 LTAIPBG preveu igualment que es pugui compensar l'Ajuntament de Pallejà del cost que li suposi de la transposició de format de la informació, si és el cas, i d'acord amb les taxes que tingui establertes a l'efecte. I, en general, cal que recordi que l'article 36.2.a i c LTAIPBG l'habiliten per a subministrar la informació d'acord amb l'alternativa més econòmica o la que li suposi menor dificultat, enlloc de la còpia demanada, sempre que es justifiqui i permeti l'accés a la informació.

**Paraules clau:** Ajuntament. Pressupost. Retribucions. Despeses corrents. Transferències corrents. Subvencions. Factures. Reclamació contra silenci. Manca de col·laboració. Límit. Dades personals. Dades especialment protegides. Vulnerabilitat social. Estimació presumpta. Petició genèrica. Concreció de la sol·licitud. Format. Còpia. Taxa.

**Ponent:** Elisabet Samarra Gallego

### **Antecedents**

1. El 8 d'abril de 2019 entra a la GAIP la Reclamació 208/2019, presentada contra l'Ajuntament de Pallejà, en relació amb la sol·licitud d'informació indicada a l'antecedent següent. La persona reclamant no 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. La sol·licitud de la què porta causa aquesta Reclamació és de l'11 de desembre de 2018, i demana el següent: *"Sol·licito còpia del pressupost del 2018 i si és el prorrogat del 2017, còpia del mateix també. Detall de totes les despeses corrents desglossades per factura i qui autoritza el pagament. Sol·licito el detall de la partida "Despeses de personal" i "transferències corrents" amb còpia de factures o tickets"*.



3. L'escrit de reclamació indica que no ha rebut resposta a la seva sol·licitud.
4. El 12 d'abril de 2019 la GAIP comunica a la persona reclamant que ha tingut entrada la seva reclamació i que s'admet provisionalment a tràmit, identifica la persona responsable de la seva tramitació, li indica els propers tràmits que se seguiran i les dades de contacte electrònic, per si vol fer-ne el seguiment. El mateix dia, la GAIP informa a l'Ajuntament de Pallejà de la presentació d'aquesta reclamació i li demana que, en el termini de quinze dies, li trameti un informe que reculli el seu posicionament i actuacions en relació amb la sol·licitud d'accés en què es fonamenta la reclamació, i que li en remeti l'expedient complet.
5. El 21 de maig de 2019 la GAIP, després de diverses gestions davant l'Ajuntament de Pallejà requerint l'informe de posicionament i l'expedient relatiu a la sol·licitud d'accés, l'adverteix de què si no n'informa en els propers dies, continuarà la tramitació de la reclamació sense la seva participació.
6. El 31 de maig de 2019, a la vista que entre la documentació a la què es demana accedir hi conten dades personals, la GAIP demana un informe a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) en relació amb l'adequació de l'accés a la normativa de protecció de dades personals.
7. El 2 de juliol de 2019 la GAIP rep l'informe de l'APDCAT, que conclou: *“La normativa de protecció de dades no impediria l'accés del reclamant a les retribucions, indemnitzacions i dietes percebudes pels càrrecs electes de la corporació i altres càrrecs directius, així com també de les persones que ocupen llocs d'especial confiança, d'especial responsabilitat dins l'organització o d'alt nivell en l'estructura de la corporació. L'accés a la informació retributiva de la resta de personal s'haurà de facilitar de manera agregada.*

*La normativa de protecció de dades tampoc impediria l'accés al detall de les despeses corrents desglossades per factures, ni al detall de les despeses de transferències corrents (concepte, import i persona beneficiària) tret que es tracti de subvencions concedides per motius de vulnerabilitat social, o que estiguin relacionades amb categories especials de dades, en que caldrà limitar l'accés a la identitat de la persona beneficiària.*

*En canvi no resultaria justificat a efectes d'assolir la finalitat de transparència, l'accés del reclamant als documents justificatius de les subvencions. Seria suficient, el lliurament de l'informe d'intervenció emès amb caràcter previ al pagament.”*



## Fonaments jurídics

1. *Competència de la GAIP i consideracions generals sobre el contingut i l'abast del dret d'accés a la informació pública i admissibilitat de la reclamació.*

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. D'acord amb aquests preceptes, la GAIP és competent per tramitar i resoldre aquesta Reclamació, ja que es presenta en relació amb una sol·licitud d'informació desatesa per una administració obligada per l'LTAIPBG, d'acord amb l'article 3.1.a LTAIPBG.

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 42.7 LTAIPBG disposa que la Comissió pot sol·licitar els informes i dades que consideri necessàries per fonamentar les seves resolucions. L'article 33.4 RGAIP disposa que les administracions han d'emetre informe i proporcionar la resta de la informació sol·licitada per la Comissió dins el termini màxim de quinze dies, i l'apartat 7 del mateix article disposa que la manca de remissió de la informació o la no emissió de l'informe sol·licitat per la Comissió no impedeix que aquesta continuï amb la tramitació, sense perjudici de les responsabilitats disciplinàries que resultin procedents.

L'article 42.8 LTAIPBG preveu que la Comissió pugui 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, el qual serà preceptiu per al cas que l'Administració hagi fonamentat en aquesta protecció la desestimació total o parcial de l'accés, però no vinculant per al sentit de la resolució.

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 de col·laboració de l'Administració**

L'Ajuntament de Pallejà no ha atès el requeriment de la GAIP d'aportar-li l'expedient de la sol·licitud d'accés que porta causa d'aquesta reclamació, ni la informació relacionada amb el seu posicionament jurídic en relació amb la sol·licitud o els motius en què justifiqui la seva desatenció, incomplint així el deure de col·laboració amb la GAIP establert a l'article 33.4 RGAIP, d'acord amb el qual les Administracions reclamades han d'aportar dins del termini de quinze dies còpia completa i ordenada de l'expedient, un informe sobre la reclamació i tota la informació o antecedents que puguin ser rellevants per a la resolució del procediment de reclamació.

L'article 33.7 RGAIP disposa que “la manca de tramesa de la informació o la no emissió dels informes sol·licitats per al Comissió no impedeix que aquesta continuï la tramitació, sens perjudici de les responsabilitats disciplinàries que resultin procedents”.

D'acord amb l'exposat, i considerant que la resolució de la GAIP ha de recaure dins del termini de dos mesos des de la presentació de la reclamació (article 45 RGAIP), s'ha continuat amb el procediment sense comptar amb l'aportació de la documentació i la justificació requerida a l'Administració, que quedarà tanmateix vinculada i obligada pel sentit i pels termes d'aquesta Resolució.



### 3. *Sobre l'accés a la informació reclamada i la protecció de dades personals*

La informació a la que es reclama accedir compren diverses dades, l'accés a les quals s'avaluarà separatament a continuació:

3.a) Pressupost del 2018 o, en cas de que s'actui amb pressupost prorrogat, el del 2017.

Res es pot objectar a l'accés a aquesta informació que, a més, ha de ser objecte de publicitat activa, d'acord amb l'article 11.1.a LTAIPBG, que disposa que les administracions han de fer públic el pressupost, amb la descripció de les partides pressupostàries anuals i les dades de llur execució trimestral i de llur liquidació, així com el compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. En aquest sentit, cal recordar que també l'article 169 del Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals (TRLRHL), preveu la publicitat legal del pressupost general de les administracions locals als respectius butlletins oficial, resumit per capítols, i exigeix que una còpia del pressupost i de les seves modificacions estigui a disposició del públic, a efecte informatiu, des de la seva aprovació definitiva fins a la finalització de l'exercici.

L'APDCAT informa en relació amb aquest punt que, tot i que no es pot descartar que contingui dades que es puguin relacionar amb una persona física concreta (per exemple, que hi apareguin consignades les retribucions d'un càrrec electe o directiu de la corporació, o una subvenció nominativa), ha de prevaldre l'accés, tenint en compte les previsions normatives en matèria pressupostària i de transparència. Per tant, és procedent estimar la reclamació en aquest punt.

Cal recordar, igualment, que l'LTAIPBG permet que les sol·licituds d'informació que estigui publicada al portal de transparència o altres webs es puguin satisfer indicant l'enllaç directe a la informació penjada o la font d'informació concreta on es troba publicat (article 36.1.b LTAIPBG).

3.b) Detall de totes les despeses corrents, desglossades per factures, així com la identitat de la persona que ha autoritzat el pagament.

La relació detallada de les despeses corrents (entenen que fa referència a les despeses en bens i serveis del capítol II del pressupost de despeses) inclou els arrendaments i cànon, les reparacions, manteniment i conservació, les despeses de material, subministrament i altres despeses de naturalesa diversa, d'acord amb els articles 21 a 23 de l'Ordre EHA/3565/2008, de 3 de desembre, per la qual s'aprova l'estructura dels pressupostos de les entitats locals.

Tenint en compte l'obligació de fer publicitat activa dels contractes, inclosos els contractes menors (article 13.1.d LTAIPBG), que comporta la difusió del seu objecte, import, procediment de contractació i la identitat de l'adjudicatari, l'accés a aquesta informació i a les dades personals que contingui en relació amb



l'adjudicatari ha de prevaldre sobre la protecció de dades personals (en cas que l'adjudicatari sigui una persona física) i per tant, se n'ha d'estimar l'accés. Tanmateix i des de la perspectiva de protecció de les dades personals, l'APDCAT determina que, per aplicació del principi de minimització de dades, aquesta relació de despeses vinculada a la contractació de serveis de manteniment o funcionament no podria incloure altres dades personals més que les estrictament necessàries per a la finalitat de control: nom i cognoms de l'adjudicatari, l'objecte i l'import facturat, ometent qualsevol altra dada identificativa, com el DNI o NIF o altres dades personals innecessàries o desproporcionades per assolir aquella finalitat.

El desglossament d'aquestes despeses es demana "per factures" (s'entén, doncs, que la sol·licitud no demana l'accés a cada factura relacionada amb una despesa corrent, sinó una relació de despeses referides a cada factura) i no sembla que això hagi de ser complex d'elaborar si es disposa d'eines electròniques de gestió de les factures.

Pel que fa a l'accés al detall de la informació sobre dietes i/o indemnitzacions desglossat per factures, cal tenir en compte que, novament, es tracta d'informació que, almenys parcialment, està sotmesa al règim d'accés públic de la publicitat activa. Efectivament, l'article 11.1.b LTAIPBG preveu la difusió de les indemnitzacions i dietes percebudes pels alts càrrecs de l'administració, mentre que pel que fa a la resta de personal, aquesta informació s'ha de publicar agrupant-la per grups, cossos o categories professionals (article 11.1.c LTAIPBG). Tenint en compte això, l'APDCAT determina que, des de la perspectiva de protecció de dades personals, seria adequat facilitar al reclamant la relació de despeses per cada factura abonada als membres del govern i al personal directiu en concepte de dietes o de locomoció, incloent el motiu i fins i tot de manera individualitzada, si bé considera que *"l'accés a un major detall de la informació sobre els imports facturats (per exemple, sobre el lloc on s'hagi celebrat l'àpat o sobre l'allotjament, etc.) suposaria una alta ingerència en la privacitat de les persones afectades que no resultaria justificada als efectes d'assolir la finalitat de control en matèria d'execució de despesa pressupostària que sembla perseguir el reclamant en sol·licitar un accés generalitzat a tot tipus de despeses inherents a l'activitat ordinària de l'ajuntament."*

*Quant a les dietes i indemnitzacions estiguin referides a personal no directiu, i atès que la mateixa Llei de transparència preveu que la publicació dels imports percebuts es faci agrupada per nivells o cossos (11.1.e) LTC), el desglossament sol·licitat s'hauria de facilitar sense que es pugui individualitzar la despesa en un treballador concret."*

En els termes abans indicats i coincidint amb l'APDCAT, s'estima l'accés a la relació de despeses en concepte de dietes i indemnitzacions, associades a l'alt càrrec o personal directiu que les ha cobrat i al motiu; la relació de dietes i indemnitzacions abonades a la resta de personal s'ha de facilitar agrupada per nivells o cossos.



Quant a la identitat de la persona que ha autoritzat el pagament, considerant que ha de ser personal de l'Ajuntament i que l'article 24.1 LTAIPBG estableix un règim general d'accés a les dades merament identificatives dels empleats públics, se n'ha d'estimar l'accés.

### 3.c) Detall de la partida "Despeses de personal"

D'acord amb l'Ordre EHA/3565/2008, de 3 de desembre, per la qual s'aprova l'estructura dels pressupostos de les entitats locals, el capítol I (personal) del pressupost de l'Ajuntament de Pallejà és previsible que inclogui les retribucions bàsiques i complementàries i altres incentius al rendiment o productivitat abonats al seu personal, ja siguin fixes o variables, en diners i en espècies, així com les cotitzacions a la Seguretat Social, les prestacions socials (pensions i remuneracions a concedir en raó de càrregues familiars) i altres despeses d'aquesta naturalesa realitzades en compliment d'acords o disposicions vigents (tenint en compte que les indemnitzacions per raó de serveis, com ara dietes i indemnitzacions per desplaçament, s'abonen amb càrrec a la partida destinada a les despeses corrents, avaluada en el FJ 3.b).

Aquesta informació és plenament accessible si es facilita de manera que no pugui associar-se a persones físiques identificades o identificables, i fins i tot en aquest cas, en resultaria justificat l'accés si la persona física a la qual es pot associar la retribució té la condició d'alt càrrec o personal directiu. Efectivament, l'article 11.1.b LTAIPBG preveu que es publiquin al portal de transparència de les administracions i altres ens obligats les retribucions, per qualsevol concepte, percebudes pels seus alts càrrecs de manera individualitzada, i l'article 4.2.b LTAIPBG disposa que, als efectes de l'aplicació de la legislació de transparència, són alts càrrecs els representants locals (l'alcalde i els regidors) així com els titulars dels òrgans superiors i directius.

Pel que fa al personal eventual, de lliure designació o d'alta responsabilitat, el seu procediment de designació lligat a criteris de confiança i/o l'alt nivell retributiu justifica, des de la perspectiva de la transparència, que també hagi de resultar prevalent, en general, el dret d'accés sobre el dret a la protecció de dades dels afectats, tret que concorrin circumstàncies especials i específiques. Així ho determina el criteri consolidat de l'APDCAT, que fa extensiu el règim d'accés a les retribucions dels alts càrrecs i personal directiu *"al personal que ocupa llocs d'especial confiança, d'especial responsabilitat dins de l'organització o d'alt nivell en l'estructura de la corporació, de lliure designació, o que comporten un alt nivell retributiu. Tot i que la llei no preveu expressament la publicació al portal de transparència de les retribucions d'aquesta tipologia d'empleats públics, l'accés a aquesta informació contribueix a un millor coneixement dels criteris d'organització i funcionament respecte d'aquells llocs de treball que, per la seva singularitat dins de l'organització i pel nivell retributiu que acostumen a portar associat, justifiquen un interès públic prevalent al dret a la protecció de dades de les persones afectades."*

Pel que fa a la informació retributiva de la resta de personal públic, no hi ha previsió legal de difusió individualitzada de les retribucions, sinó que l'article 11.1.e LTAIPBG preveu que es publiqui i difongui al

portal de transparència la *“informació general sobre les retribucions, indemnitzacions i dietes percebudes pels empleats públics, agrupada en funció dels nivells i els cossos”*.

Considerant el marc legal exposat, atès que de la sol·licitud d'accés no en resulta una motivació específica que justifiqui l'accés individualitzat a les retribucions del personal funcionari o laboral, ni sembla proporcionat per a la finalitat genèrica de control de la despesa pública, i feta la ponderació entre el dret d'accés i el de la protecció de dades personals, cal concloure que el detall de les despeses de personal que es demana s'ha d'estimar en els termes següents:

- Retribucions per qualsevol concepte que percebin els alts càrrecs i personal directiu, individualment.
- Retribucions per qualsevol concepte que percebi el personal de confiança o lliure designació i el d'alta responsabilitat. Si la informació s'individualitza, caldrà fer trasllat previ a les persones afectades perquè puguin fer al·legacions, que seran rellevants només si afloren circumstàncies personals i específiques que justifiquin, en aquell cas, la prevalença del dret a la protecció de dades personals.
- Retribucions del personal funcionari i laboral, agrupada per nivells i cossos.

### 3.d Detall de les despeses de la partida de Transferències corrents i còpia de les factures o tiquets

L'escrutini dels comptes públics, també en relació amb les transferències corrents o aportacions de l'Ajuntament a tercers destinades a finançar operacions corrents, és informació pública sobre la qual no es projecta cap límit a l'accés, tret que pugui associar-se a una persona física identificada o identificable. Cal tenir en compte, d'altra banda, que el fet que es tracti de transferències sense contraprestació directa del beneficiari les equipara, almenys als efectes del règim de transparència, a les subvencions, que d'acord amb l'article 15 LTAIPBG, tenen un règim de publicitat activa que inclou, entre d'altra informació, la difusió del beneficiari, l'objecte o finalitat de l'ajut o subvenció, l'import, i el control financer.

En la majoria dels casos, les transferències corrents es realitzen entre administracions o ens públics (articles 40 a 46 de l'Ordre EHA/3565/2008, de 3 de desembre, per la qual s'aprova l'estructura dels pressupostos de les entitats locals), o empreses privades (article 47) i a institucions sense finalitat de lucre (article 48), que en ser persones jurídiques (fundacions, institucions, entitats benèfiques o esportives i grups polítics de l'entitat local) no estan sotmeses al règim de protecció de dades personals i per tant, res es pot objectar al seu accés. En aquests casos, el detall de les transferències corrents que es reclama es pot facilitar indicant l'objecte, import i beneficiari, i no hi hauria impediment per accedir a les factures.

Tanmateix, aquesta partida pot incloure també transferències a persones o famílies per a despeses corrents relacionades amb atencions benèfiques i assistencials (article 48 de l'Ordre EHA/3565/2008), que en termes de transparència i dret d'accés s'han de considerar assimilades a subvencions a persones



físiques relacionades amb prestacions de tipus social o assistencial. S'inclouen també les subvencions en espècie de caràcter corrent, referides a bens o serveis que adquireixi l'entitat local per al lliurament als beneficiaris en concepte de subvenció. En aquests casos, la identificació de la persona beneficiària de la subvenció o l'accés a les factures o tiquets justificatius de les despeses relacionades amb la prestació subvencionada si permet identificar-les, podria connectar aquella persona, o fins i tot la seva família, amb situacions de vulnerabilitat social (excloses del règim de publicitat activa de l'article 15 LTAIPBG) o amb categories especials de dades (salut, o altres excloses de l'accés sense consentiment dels afectats, d'acord amb l'article 23 LTAIPBG). Si és així, les dades personals de la persona o persones beneficiàries s'hauran d'ometre de la relació i eliminar de les factures, de manera que no puguin ser identificables. En tot cas, l'article 25 LTAIPBG permet l'accés parcial a la part no afectada pel límit relatiu a la protecció de dades, de manera que no hi hauria inconvenient en l'accés anonimitzat de les factures, en aquestes condicions. L'APDCAT apunta, com alternativa a l'accés (parcial) a aquestes factures, la possibilitat de substituir-les pels informes de la intervenció previs al pagament (antecedent 7). Aquesta és una possibilitat que, tot i que modifica substancialment l'objecte de la sol·licitud o requeriment, seria admissible si la persona reclamant manifestés que li és igualment útil per a la finalitat de l'accés (que no ha concretat).

#### 4. *Sobre la forma d'accés i el termini d'execució*

Certament, la formulació de la sol·licitud, reproduïda a l'antecedent 2, té un abast amplíssim (totes les despeses dels capítols I, II i VI del pressupost) i poca concreció pel que fa al detall de les despeses (quin grau de detall o què es demana conèixer de cada despesa, concretament: número, data, objecte, proveïdor, si està abonada o pendent? I en relació amb quin període temporal? ). La manca de motivació de la sol·licitud (que no és requisit indispensable per a la seva admissió a tràmit, però que certament ajudaria a interpretar-la) així com l'absoluta absència de motivació o justificació en la formulació de la reclamació (elements que són essencials per a la ponderació acurada dels drets en joc per part d'aquesta Comissió) fa impossible de suplir aquestes deficiències de la sol·licitud.

Certament, l'Administració tenia instruments, especialment previstos a l'LTAIPBG, per acotar aquest abast genèric i evitar aquesta imprecisió de la sol·licitud, evitant que li generés una càrrega de feina excessiva per lliurar una informació amb un detall que, probablement, depassaria l'expectativa del sol·licitant. Podia, dins del termini per resoldre, haver demanat a la persona reclamant que concretés la informació a la què volia tenir accés, ajudant-lo fins i tot en aquesta concreció, d'acord amb l'article 28 LTAIPBG, i hagués estat plenament justificat fer-ho. Però no ho va fer.

A la vista d'això, aquesta Comissió determina que l'abast de tota la informació que es demana s'ha de referir al pressupost del 2018, considerant que és el que es demana al primer punt de la sol·licitud. I a la vista que no es concreta els camps informatius que ha de tenir la relació detallada de despeses, per



factures, bastarà amb què, almenys, figuri la relació de cada factura, amb el contingut que l'Ajuntament decideixi facilitar, d'acord amb les condicions d'explotació de l'aplicatiu informàtic de gestió electrònica de factures, tal i com s'insistirà més endavant.

Podia també l'Ajuntament de Pallejà, a la vista de la desmesura de la sol·licitud d'informació, haver al·legat, dins del termini per resoldre, que elaborar la informació en els termes en què es sol·licitava li comportava una tasca complexa d'elaboració de la informació que justificava la inadmissibilitat de la sol·licitud, si motivava i acreditava adequadament que la informació no es podia obtenir per mitjans automatitzats i requeria l'assignació de recursos humans en una mesura desproporcionada, que comprometia l'adequada i eficient organització dels serveis públics (article 29.1.b LTAIPBG). Però tampoc ho va fer, ni tan sols va resoldre de forma expressa, de manera que va generar, amb el seu silenci i per la seva desídia, l'estimació presumpta de la sol·licitud. De fet, ni tan sols en la fase de tramitació de la reclamació, l'Ajuntament de Pallejà ha fet cap al·legació ni ha facilitat cap mena d'informació a la GAIP en relació amb la informació que es demana i la capacitat de l'Ajuntament d'elaborar-la.

Per tant, ateses aquestes premisses, la GAIP determina l'estimació de l'accés i estableix, sobre la base de presumpcions, quin seria el termini raonable per a la seva elaboració. Així, s'atorga a l'Ajuntament un termini de trenta dies hàbils, sobre la premissa de què l'eina de gestió electrònica de les factures, de la què molt probablement disposa l'Ajuntament, permet satisfer la sol·licitud d'accés a la relació detallada de despeses corrents per a cada factura, amb mitjans automatitzats; i, tanmateix, considerant que la persona reclamant no ha concretat la informació concreta que es demana dins d'aquesta relació detallada de despeses per factures, l'Ajuntament elaborarà aquesta informació de la manera i amb el contingut que millor s'adapti al funcionament de l'eina de gestió electrònica, evitant elaboracions manuals, per tal d'evitar que la desmesura de la sol·licitud pugui col·lapsar els recursos humans de l'Ajuntament.

Pel que fa a les despeses de personal, novament cal dir que la manca de concreció de la sol·licitud (retribucions anuals o mensuals, totals o per conceptes?) permet que l'Ajuntament lliuri la informació, anonimitzada en el cas de personal funcionari i laboral d'acord amb el FJ 3, de la manera i amb el contingut que més fàcilment pugui obtenir per mitjans automatitzats del programa de gestió de nòmines.

Pel que fa a les factures relacionades amb les transferències corrents que, d'acord amb el FJ anterior s'han d'anonimitzar per eliminar-ne la referència a les persones beneficiàries de prestacions socials, cal dir que el termini de trenta dies establert respon la suposició (a falta de cap informació concreta de l'Ajuntament) de què es tracta molt probablement d'un volum reduït de factures a anonimitzar, de manera que l'Ajuntament hauria de poder assumir la tasca d'eliminació de les dades dels beneficiaris, en aquests casos, sense un esforç desproporcionat del seu personal que alteri el normal funcionament dels serveis administratius.



Tanmateix, per al cas que l'Ajuntament no disposi d'aquesta eina de gestió electrònica de les factures, de les nòmines, o si el volum de factures relatives a transferències corrents per prestacions socials a anonimitzar li és inassumible dins del termini fixat, l'Ajuntament podrà al·legar-ho i justificar-ho en fase d'execució d'aquesta Resolució, per si la Comissió considera oportú, a la vista de les al·legacions, ampliar-ne el termini d'execució.

Finalment, cal recordar a l'Ajuntament de Pallejà, a la vista de què la persona reclamant demana un volum ingent de còpies (els pressupostos municipals i totes les factures i tiquets justificatius de les despeses en transferències corrents), que l'article 37.2 LTAIPBG preveu que pugui exigir una contraprestació econòmica per l'expedició de còpies per compensar l'Ajuntament del cost que li genera, d'acord amb la taxa que tingui establerta a l'efecte, i que pot exigir-la, si ho creu convenient, abans de l'elaboració de les còpies, per tal d'evitar que es malversin recursos públics en la realització d'aquesta tasca si després la persona reclamant decideix no abonar la taxa i recollir la documentació. Això, sens perjudici que, d'acord amb l'article 36.2.b, l'Ajuntament pot substituir la còpia del pressupost per la indicació de l'enllaç web on es publiqui. En el cas del llistat de despeses per factures, el mateix article 37.2 LTAIPBG preveu igualment que es pugui compensar l'Ajuntament de Pallejà del cost que li suposi de la transposició de format de la informació, si és el cas, i d'acord amb les taxes que tingui establertes a l'efecte. I, en general, cal que recordi que l'article 36.2.a i c LTAIPBG l'habiliten per a subministrar la informació d'acord amb l'alternativa més econòmica o la que li suposi menor dificultat, enlloc de la còpia demanada, sempre que es justifiqui i permeti l'accés a la informació.

##### 5. 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 i que se'n faci difusió metres duri l'incompliment.

#### 6. *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 XX de juliol, resol per unanimitat:

1. Estimar parcialment la Reclamació 208/2019 i requerir a l'Ajuntament de Pallejà a què faciliti l'accés de la persona reclamant la informació següent:
  - a. Pressupost de 2018 (o el del 2017, si està prorrogat), d'acord amb el FJ4
  - b. Despeses corrents del pressupost del 2018, per factures, en els termes i condicions especificats al FJ3 i FJ4
  - c. Despeses de personal del pressupost del 2018, detallades en els termes i condicions especificats al FJ3 i FJ4
  - d. Detall de les despeses per transferències corrents i factures, en els termes i condicions especificats al FJ3 i FJ4.
2. Desestimar l'accés a les dades personals de persones físiques beneficiàries de transferències corrents destinades a prestacions socials per raó de la seva vulnerabilitat o en relació amb categories especials de dades, d'acord amb el FJ3.d
3. Requerir a l'Ajuntament de Pallejà a fer el trasllat previ al personal eventual, de lliure designació o d'alta responsabilitat si en facilita la retribució individualitzada que perceben amb càrrec al pressupost del 2018, per tal que pugui fer al·legacions, i valorar-les adequadament en el benentès que només seran rellevants si afloren circumstàncies personals específiques que justifiquin la prevalença del dret a la protecció de dades personals en aquell cas.
4. Requerir a l'Ajuntament de Pallejà a lliurar la informació indicada al punt 1 dins del termini de trenta dies hàbils, tret de la indicada en el punt 3, que es demorarà mentre duri el tràmit de trasllat i



valoracions de les al·legacions, sens perjudici que la formalització d'oposició d'algun dels afectats comportin la suspensió del lliurament de la seva informació, d'acord amb l'article 34.3 LTAIPBG.

5. Requerir a l'Ajuntament de Pallejà a informar la GAIP de l'òrgan o la persona responsable de l'execució d'aquesta Resolució així com de les actuacions dutes a terme per al seu compliment, dins del termini de quinze dies.
6. Convidar a la persona reclamant a comunicar a la GAIP de qualsevol incidència que es produeixi amb motiu de l'execució de la present Resolució i que pugui perjudicar els seus drets i interessos.
7. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 208/2019 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP

Elisabet Samarra i Gallego

Presidenta

---

Els terminis donats en aquesta Resolució per lliurar la informació s'han de comptar en dies hàbils (descomptant festius i dissabtes) i 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](mailto: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](http://www.gaip.cat) l'incompliment de l'Administració obligada, d'acord amb l'article 25.2.k RGAIIP.

Si l'Administració desatén el requeriment d'execució que li adreça 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.