

**Resolució 482/2019, de 8 d'agost****Número d'expedient de la reclamació:** 312/2019**Administració reclamada:** Ajuntament de Tortosa**Informació reclamada:** Documents justificatius de despeses aportades pels Grups i validats per la Intervenció Municipal per al retiment de comptes de les aportacions rebudes el 2015, 2016 i 2017.**Sentit de la resolució:** Estimació

**Resum:** L'Ajuntament de Tortosa no ha facilitat a la GAIP ni l'expedient relatiu a la sol·licitud d'accés, ni tampoc ha aportat la informació requerida per aquesta Comissió, incomplint així el deure de col·laboració de les administracions amb la GAIP que estableix l'article 33.4 RGAIP. L'apartat 2 de l'article 35 LTAIPBG excepciona de la regla general de silenci positiu aquella informació que estigui afectada per qualsevol dels límits legalment establerts, en quin cas el silenci tindria efectes desestimatoris. Dels límits legals a l'accés, només el relatiu a la protecció de dades personals que constin en aquesta documentació justificativa de les despeses podria ser aplicable al cas i restringiria l'accés a les dades personals identificatives de terceres persones alienes al grup i al consistori que puguin constar a les factures o documents justificatius de despeses. La informació que es reclama és informació pública, tant si els grups han justificat les despeses davant l'Ajuntament com si no ho han fet, perquè, d'una banda, els grups polítics municipals, a diferència dels partits polítics, no tenen personalitat o entitat diferenciada de l'Ajuntament, sinó que són una fórmula organitzativa interna dels ajuntaments creada amb la finalitat de facilitar la relació i la participació dels electes d'una mateixa llista electoral en els òrgans municipals, d'acord amb criteris de proporcionalitat, i com a tals, gestionen la titularitat dels drets col·lectius dels electes locals. Fins i tot si consideréssim que els grups són una entitat diferent de l'administració, encara caldria considerar que la informació reclamada és informació pública, perquè la definició legal que en fa l'article 2.b LTAIPBG no ho condiciona a què l'Administració (en aquest cas l'Ajuntament) en tingui la possessió material prèvia, sinó a què tingui el poder jurídic d'obtenir-la d'un tercer, com a conseqüència de l'exercici de les seves funcions. I no hi ha dubte que l'Ajuntament té aquest poder jurídic que deriva directament de la previsió de l'article 73.3 LBRL, que estableix els grups hauran de posar a disposició del Ple la comptabilitat específica de les aportacions econòmiques rebudes sempre que aquest li ho requereixi. Seria il·lògic que s'exceptués del règim de transparència una part tan significativa dels pressupostos municipals, legalment afectats a finançar les despeses de funcionament dels grups polítics en què s'organitzen els seus membres electes. I seria encara més incongruent que no s'imposés als electes locals beneficiaris d'aquestes subvencions, almenys, les mateixes obligacions que s'exigeixen a qualsevol persona particular que es beneficia de fons públics; en aquest sentit, cal recordar que l'article 15.1.e LTAIPBG disposa que tota persona perceptora d'una subvenció o ajut l'ha de justificar i retre'n comptes, i fins i tot preveu que aquesta justificació de les despeses fetes pels beneficiaris d'ajuts i subvencions es publiqui i difongui al portal de transparència. Si aquesta exigència legal de justificació i publicitat del destí donat a les subvencions públiques s'imposa a tota persona que se'n beneficia, quant més s'haurà d'exigir quan els beneficiaris són persones electes en exercici de les seves funcions representatives, especialment sotmeses, com a tals, a l'escrutini públic i al retiment de comptes davant la ciutadania. En previsió de què en algun dels grups afectats concorrin circumstàncies especials desconegudes per aquesta comissió que puguin alterar aquesta ponderació, és oportú garantir que, abans de l'execució de l'accés, tothom hagi pogut al·legar el que consideri oportú en defensa dels seus drets i no resulti perjudicat per l'incompliment de l'Administració del deure de trasllat previst a l'article 31.1 LTAIPBG i 34.1. bis RGAIP. Per tant, la Comissió ordena a l'Administració que traslladi aquesta Resolució als grups afectats per l'accés, emplaçant-les a formular davant la GAIP, dins del termini de deu dies, les al·legacions que considerin oportunes en defensa del seu dret a la protecció de dades. Tanmateix,



caldrà que es tingui en compte que el tràmit no té per finalitat recollir el seu consentiment a l'accés, - que no és imprescindible, com ja ha quedat establert, en estar legitimat per la legislació de transparència- sinó permetre que puguin aportar i justificar circumstàncies específiques que tinguin la virtualitat de modificar la ponderació de drets realitzada i justificada en aquesta Resolució (per exemple, si apareixen dades de regidors identificats que estan amenaçats i l'accés pogués afectar a la seva seguretat). L'accés material a la informació no es podrà realitzar mentre duri aquesta fase de trasllat i valoració de les al·legacions.

**Paraules clau:** Ajuntament. Partit polític. Subvencions. Grups. Factures. Informes d'Intervenció. Reclamació contra silenci. Estimació presumpta. Límits. Protecció de dades personals. Trasllat. Deure de col·laboració. Trasllat de la Resolució.

**Ponent:** Elisabet Samarra Gallego

### Antecedents

1. El 21 de maig entra a la GAIP la Reclamació 288/2019, presentada per un periodista contra l'Ajuntament de Tortosa, 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. L'11 d'abril de 2019, la persona reclamant va presentar la sol·licitud d'accés a l'Ajuntament de Tortosa sol·licitant: *"1. Desglossament de les despeses per any i justificació amb factures incloses, del destí dels diners percebuts del consistori per cadascun dels grups polítics de l'Ajuntament de Tortosa des de l'any 2014 fins al 2018, agrupades per grup polític i any.*  
*2. Addicionalment, tots i cadascun dels informes de la Intervenció Municipal sobre aquestes despeses de cadascun dels anys entre 2014 i 2018."*
3. La reclamació, de 21 de maig, indica que no hauria obtingut resposta de l'Ajuntament, i que *"La Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern estableix que l'administració al seu article 33 que el termini per resoldre les sol·licituds és d'un mes, a comptar del dia següent a la recepció de la sol·licitud". L'article 35.1 indica a més que "si l'Administració no resol i notifica dins el termini establert, la sol·licitud s'entén estimada, llevat que una norma amb rang de llei estableixi expressament un efecte desestimatori, total o parcial, amb relació a una determinada informació".*
4. El 23 de maig la GAIP comunica l'admissió provisional a tràmit de la Reclamació a la persona reclamant, la informa de la persona responsable de la seva tramitació, de les properes actuacions que es duran a terme així com de l'adreça de contacte per si vol fer-ne el seguiment.
5. El mateix 23 de maig de 2019 la GAIP trasllada la reclamació a l'Ajuntament de Tortosa li demana que, en un termini de quinze dies, remeti un informe que reculli el seu posicionament i actuacions



dutes a terme en relació amb la sol·licitud d'accés en què es fonamenta la reclamació, així com la identificació de les terceres persones que poguessin resultar afectades per l'accés que es reclama. Transcorreguts més de dos mesos, no consta resposta de l'Ajuntament de Tortosa.

6. El 2 de juliol de 2019 la GAIP sol·licita l'informe previst en l'article 42.8 LTAIPBG a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) i li'n remet l'expedient, atès que l'accés a la informació que ara es reclama conté dades de caràcter personal. Així mateix, comunica a les parts l'ampliació del termini per a resoldre en quinze dies més, d'acord amb l'article 33.7 RGAIP.
7. Juntament amb l'ampliació del termini derivada de la petició d'informe a l'APDCAT, la GAIP requereix a l'Ajuntament de Tortosa, a l'empara de l'article 34.1bis RGAIP que traslladi la Reclamació 312/2019 als grups polítics municipals afectats i els concedeixi un termini de 10 dies per a formular les al·legacions que considerin oportunes. Al mateix temps la GAIP sol·licita expressament que se la informi tant bon punt s'hagi efectuat el trasllat i que se li faci arribar la documentació acreditativa. Transcorregut més d'un mes, no consta resposta de l'Ajuntament de Tortosa.
8. El 17 de juliol l'APDCAT emet l'informe requerit per la GAIP (IAI 39/2019) el qual conclou que: *“La normativa de protecció de dades no impedeix l'accés a la informació sobre els diferents conceptes de despesa realitzada per aquests grups i les quanties destinades a cadascun d'ells, incloent el fet que alguna d'aquestes despeses pugui vincular-se amb un regidor determinat.*

*Més enllà d'això, atesa la informació de què es disposa, des de la perspectiva de la protecció de dades (principi de minimització) no sembla justificat, l'accés amb caràcter general a les dades personals de terceres persones físiques diferents dels regidors o de persones treballadores al servei de la corporació local, que apareguin a les factures i documentació justificativa, als efectes de controlar la destinació dels fons que reben els grups polítics.”*

## 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 substitueixen 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 sol·licitud d'informació pública desestimada per una entitat municipal descentralitzada integrant de l'Administració local de Catalunya, subjecte a l'àmbit d'aplicació de l'LTAIPBG (art. 3 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.

L'article 34 1 bis RGAIP estableix l'obligació de les administracions reclamades de col·laborar amb la Comissió en la identificació i el trasllat material de la reclamació a les terceres persones afectades per l'accés, en els termes, les condicions i els terminis fixats per la Comissió.

## *2. Manca de col·laboració de l'Ajuntament de Tortosa*

L'Ajuntament de Tortosa no ha facilitat a la GAIP ni l'expedient relatiu a la sol·licitud d'accés, ni tampoc ha aportat la informació requerida per aquesta Comissió, incomplint així el deure de col·laboració de les administracions amb la GAIP que estableix l'article 33.4 RGAIP, de conformitat amb el qual les administracions reclamades han d'aportar dins el 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 33.6 RGAIP disposa que la manca de remissió de la informació o la no emissió dels informes sol·licitats per la Comissió no impedeixen que aquesta continuï amb la tramitació, i per evitar que la inactivitat de l'Ajuntament continuï perjudicant a la persona reclamant, la GAIP ha continuat amb el procediment sense comptar amb l'aportació de l'Ajuntament de Tortosa, que quedarà igualment vinculat i obligat pel sentit i els termes d'aquesta Resolució.

## *3. Sobre el silenci administratiu i l'estimació del dret d'accés a la informació reclamada*

La sol·licitud d'informació no ha obtingut cap resposta de l'Ajuntament de Tortosa, la qual cosa fa constar la persona reclamant en l'escrit de reclamació indicant que s'hauria produït l'estimació presumpta de la sol·licitud

Efectivament, l'LTAIPBG disposa en el seu article 35.1 que el silenci de l'Administració incomplint el seu deure de resoldre de manera expressa dins del mes següent a rebre la sol·licitud (article 33.1 LTAIPBG), té efectes d'estimació presumpta. Nogensmenys, l'apartat 2 del mateix article excepciona d'aquesta regla general de silenci positiu aquella informació que estigui afectada per qualsevol dels límits legalment establerts, supòsit en el qual, el silenci tindria efectes desestimatoris.



Cal, doncs, comprovar que no concorrin límits que trenquin amb la regla d'estimació presumpta. I dels límits legals a l'accés, només el relatiu a la protecció de dades personals que constin en aquesta documentació justificativa de les despeses podria ser aplicable al cas.

Efectivament, a les factures. En aquests documents hi consta -a més de l'import i l'objecte, l'accés als quals no pot ser limitat-, les dades de la persona emissora de la factura que, si és una persona jurídica (empresa, comerç, restaurant, agència de viatges, etc.) han de ser igualment de públic accés, considerant a més les obligacions de publicitat activa dels adjudicataris de contractes, també dels menors.

Però és possible que l'emissor de la factura sigui una persona física, no jurídica (advocat, arrendador, autònom), o que a la factura hi constin altres dades de persones físiques (identificació del receptor del servei o producte facturat). En aquest cas, caldrà avaluar si el límit relatiu a la protecció de dades personals ha de restringir l'accés, i en quina mesura, a la llum dels articles 23 i 24 LTAIPBG, considerant que, en aquest cas, l'accés no requereix el consentiment de l'afectat, ja que és una norma amb rang de llei la que legitima la cessió de les dades personals. Així ho preveu expressament la disposició addicional segona de la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals, en establir que la publicitat activa i l'accés a la informació pública que regula el títol I de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, així com les obligacions de publicitat activa que estableix la legislació autonòmica, s'han de sotmetre, quan la informació contingui dades personals, al que disposa la Llei de transparència aplicable, així com el Reglament europeu de protecció de dades personals i la pròpia Llei orgànica.

Considerant que es tracta de dades personals que no són categories especials de dades excloses del règim d'accés per l'article 23 LTAIPBG, ni tampoc dades merament identificatives del personal al servei de les administracions públiques en relació amb les quals l'article 24.1 LTAIPBG estableix un règim general d'accés, cal aplicar l'article 24.2 LTAIPBG, que estableix un règim de ponderació casuística, d'acord amb uns criteris que estableix l'article 24 a títol enunciatiu i no limitatiu, i que no són aplicables al cas, i en general, amb els altres drets i interessos legítims confrontats, d'acord amb el test del dany i la ponderació de l'interès públic en la divulgació de la informació (preàmbul de l'LTAIPBGE), de manera proporcional amb la finalitat de l'accés, que és el retiment de comptes dels grups, en tant que perceptors d'unes aportacions que estan destinades a finançar les despeses de funcionament.

Aquesta ponderació serà diferent segons que es tracti de persones amb representació o rellevància pública, o de terceres persones alienes al grup polític. En aquest darrer cas, no sembla que la identitat de la persona sigui rellevant, ja que el que es pretén és controlar al grup i als electes que l'integren en l'ús dels fons públics que perceben, i no als proveïdors de béns o serveis, i per tant, pel principi de



minimització de dades, caldria -tret que en algun cas concret es justificqués que conèixer-ne la identitat és rellevant per a la finalitat de control- eliminar les dades personals de les terceres persones alienes al grup que figurin a les factures.

Així ho considera també l'APDCAT, que en l'informe emès a petició de la GAIP en relació amb l'adequació de l'accés que es reclama a la normativa de protecció de dades, fa aquestes consideracions: *"... les terceres persones físiques que eventualment puguin resultar identificades en la documentació comptable o en les respectives factures justificatives de les compres o serveis abonats per part dels grups polítics, en principi, i a falta d'una major concreció sobre els motius pels quals interessa l'accés, cal tenir en compte que en principi sembla que es tractaria d'informació vinculada a alguna activitat professional (ja sigui com a conseqüència de facilitar subministraments o de la prestació de serveis) per la qual cosa la intromissió en la vida privada d'aquestes persones seria mínima, però no es pot descartar que una relació continuada pugui acabar permetent identificar algun tipus de vinculació amb determinades persones o proveïdors que, tenint en compte la naturalesa política del grup municipal pot acabar permetent establir, de forma fonamentada o no, algun tipus d'afinitat política.*

*Per altra banda, pot semblar un cas anàleg a l'exposició a què estan sotmesos els contractistes de l'administració, els quals, per mandat de la LTC estan sotmesos a un exigent règim de publicitat activa (art. 13 LTC), però cal tenir en compte que en aquest cas del que es tracta no és de controlar aquestes terceres persones, sinó de controlar la destinació dels fons.*

*En aquest sentit, l'objectiu de transparència s'assoliria igualment sense necessitat d'identificar i sacrificar la privacitat de les persones físiques que eventualment puguin aparèixer en el conjunt de documentació afectada. Així, per aplicació dels principis de proporcionalitat o de minimització en el tractament de les dades es considera que l'eventual accés a la documentació sol·licitada no hauria d'incloure informació que permeti identificar-les.*

*Així, es podria facilitar anonimitzades les factures i documentació relativa a la despesa, en no ser rellevants per a la finalitat de control de la despesa realitzada pels grups polítics municipals, mantenint però la referència concreta al concepte i quantia de la despesa."*

En canvi, quan les dades que hi figurin siguin la de membres del grup polític, prevaldria l'accés en la mesura en què és una informació rellevant, pertinent i necessària per avaluar l'ús que els perceptors d'aquests fons públics en fan, i atenent al fet que les despeses justificades han d'estar associades al funcionament del grup i no a despeses de tipus personal o íntim, de manera que no s'estaria desvetllant informació de la seva esfera privada, menys encara íntima, sinó de l'esfera pública relacionada amb la seva activitat com a electe o el funcionament del grup. Per tant, les dades que apareguin a les factures dels membres del grup no s'han d'eliminar.



Novament, cal dir que aquesta ponderació és adequada al criteri establert per l'APDCAT en el seu informe: *"... el cas que es tractin de despeses que constin com imputables a l'activitat d'un determinat regidor la normativa de protecció de dades no impediria l'accés a aquesta informació. Des del punt de vista del regidor o regidora que pugui resultar afectat, cal tenir en compte que aquestes persones exerceixen càrrecs públics, disposen i fan ús, amb un ample marge de discrecionalitat, de diners públics que haurien d'anar destinats a cobrir despeses de funcionament del grup del qual en són part, i per tant vinculades a la finalitat pública que persegueixen. La necessitat de control d'aquest marge de discrecionalitat en relació amb la utilització de fons públics, pot justificar l'accés a aquesta informació.*

*Així mateix, en el cas que les persones físiques que apareixen en les factures o documents justificants de les despeses siguin persones treballadores al servei de la corporació, conèixer la seva identitat sí podria ser necessari als efectes del control de la destinació dels fons que reben els grups polítics, en els termes de l'article 73.3 LRBRL. En aquest cas, la normativa de protecció de dades no seria impediment per a donar accés a la persona reclamant a la factura o documentació justificant."*

Tanmateix, l'APDCAT adverteix que si a les factures hi consta informació de detall que permeti obtenir un perfil íntim o un patró de conducta de la persona membre del grup (patrons alimentaris, horaris de viatge...) aquesta dada personal, en la mesura en què no sigui rellevant per a la finalitat de control de la despesa, s'hauria d'eliminar pel principi de minimització de dades: *"Pel que fa a la informació que pugui afectar els regidors membres del grup, en el cas de les despeses de representació (viatges, dinars, etc.) seria convenient limitar aquesta informació al contingut mínim per complir amb la finalitat de controlar la destinació dels fons que reben els grups polítics. Per exemple, pel que fa a la informació sobre els dinars que hagi assistit un regidor, per la seva funció de representació, aquesta informació podria contenir els noms dels restaurants, els imports abonats, etc., però no caldria facilitar, per exemple, la informació dels tipus de menús que hagi demanat, ja que això, permetria analitzar o establir certs aspectes relatius, per exemple, a la seva salut, a les seves preferències personals o establir unes pautes de conducta no pertinents per aconseguir la finalitat pretesa. Així, el grau d'ingerència sobre la privacitat del regidor o regidora seria molt menor i seria sens dubte respectuós amb el principi de minimització de les dades. En el cas de viatges, agafant un altre exemple, no semblaria necessari proporcionar horaris o altres detalls que puguin permetre establir patrons de conducta.*

D'acord amb el què ha estat exposat, el límit relatiu a la protecció de dades personals restringiria l'accés a les dades personals identificatives de terceres persones alienes al grup i al consistori que puguin constar a les factures o documents justificatius de despeses.

Pel que fa a les dades personals dels electes o membres del grup que apareguin en aquesta documentació (el nom del regidor que ha realitzat la despesa o a la què va destinada), la rellevància



de la informació per a la finalitat de retiment de comptes de les despeses fetes amb càrrec a fons públics i de l'actuació realitzada pels electes en exercici de les seves funcions, justifica que, en general, l'accés hagi de prevaldre sobre el dret a la protecció de dades personals, tret que concorrin circumstàncies especials i específiques que facin variar aquesta ponderació, cosa que no ha estat possible apreciar considerant que l'Ajuntament no els ha donat trasllat de la sol·licitud ni de la reclamació.

Finalment, quant a les dades identificatives del personal del consistori (les dades de l'interventor o altre personal que intervingui en la validació o recepció de la factura) són dades sotmeses al règim general d'accés, d'acord amb l'article 24.1 LTTAIPBG.

#### 4. *Sobre el dret d'accés a la informació que es reclama*

La persona reclamant demana obtenir la relació de despeses realitzades pels grups amb càrrec a les aportacions rebudes durant el 2014 al 2018, i la documentació de les justifica, i addicionalment, els informes de la Intervenció sobre aquestes despeses, si existeixen.

Per al cas que l'Ajuntament de Tortosa, durant els anys objecte de reclamació, hagi dut a terme el procediment de retiment de comptes previst a l'article 73.3 LBRL, d'acord amb la seva pròpia normativa interna, o si la Intervenció ha informat sobre la justificació de totes o algunes de les despeses dels grups amb càrrec a les aportacions rebudes de l'Ajuntament per al seu funcionament, no hi ha cap mena de dubte que la informació que és demana és informació pública sobre la què es projecta el dret d'accés, ja que s'ha aportat als òrgans municipals en el marc d'un procediment.

Cas contrari, és a dir, si l'Ajuntament no ha demanat als grups que justifiquin o retin comptes d'aquestes aportacions davant de qualsevol dels seus òrgans, cal encara mantenir que la informació que es reclama és informació pública, en atenció a diversos arguments, tots ells coincidents en aquest aspecte:

- D'una banda, perquè els grups polítics municipals, a diferència dels partits polítics, no tenen personalitat o entitat diferenciada de l'Ajuntament, sinó que són una fórmula organitzativa interna dels ajuntaments creada amb la finalitat de facilitar la relació i la participació dels electes d'una mateixa llista electoral en els òrgans municipals, d'acord amb criteris de proporcionalitat, i com a tals, gestionen la titularitat dels drets col·lectius dels electes locals. Per tant, si bé són obligats tributaris diferenciats als efectes de liquidar els impostos derivats de les aportacions rebudes, i com a tals i amb aquests efectes, titulars d'un NIF, no ostenten una personalitat jurídica pròpia diferenciada de l'Administració que pugui justificar que la documentació que posseeixen relacionada amb la justificació de les despeses hagi de quedar exclosa del concepte d'informació pública i, per tant, de l'abast del dret d'accés.



- Fins i tot si consideréssim que els grups són una entitat diferent de l'administració, encara caldria considerar que la informació reclamada és informació pública, perquè la definició legal que en fa l'article 2.b LTAIPBG no ho condiona a què l'administració (en aquest cas l'Ajuntament) en tingui la possessió material prèvia, sinó a què tingui el poder jurídic d'obtenir-la d'un tercer, com a conseqüència de l'exercici de les seves funcions. I no hi ha dubte que l'Ajuntament té aquest poder jurídic que deriva directament de la previsió de l'article 73.3 LBRL, que estableix els grups hauran de posar a disposició del Ple la comptabilitat específica de les aportacions econòmiques rebudes sempre que aquest li ho requereixi.
- Finalment, a favor de considerar que és informació pública sobre la què es projecta el dret d'accés, encara que estigui a mans dels grups, s'hi poden afegir encara arguments de no menor consideració, relacionats amb la finalitat de la transparència (d'afavorir el retiment de comptes i el control de la ciutadania de l'actuació dels poders públics i, molt especialment, de la despesa realitzada amb càrrec a fons públics) i de la coherència del sistema de drets i obligacions en què se sustenta. En aquest sentit, seria il·lògic que s'exceptués del règim de transparència una part tan significativa dels pressupostos municipals, legalment afectats a finançar les despeses de funcionament dels grups polítics en què s'organitzen els seus membres electes. I seria encara més incongruent que no s'imposés als electes locals beneficiaris d'aquestes subvencions, almenys, les mateixes obligacions que s'exigeixen a qualsevol persona particular que es beneficia de fons públics; en aquest sentit, cal recordar que l'article 15.1.e LTAIPBG disposa que tota persona perceptora d'una subvenció o ajut l'ha de justificar i retre'n comptes, i fins i tot preveu que aquesta justificació de les despeses fetes pels beneficiaris d'ajuts i subvencions es publiqui i difongui al portal de transparència. Si aquesta exigència legal de justificació i publicitat del destí donat a les subvencions públiques s'imposa a tota persona que se'n beneficia, quant més s'haurà d'exigir quan els beneficiaris són persones electes en exercici de les seves funcions representatives, especialment sotmeses, com a tals, a l'escrutini públic i al retiment de comptes davant la ciutadania.

Per les raons exposades, cal concloure que la informació relativa a la relació de despeses realitzades amb càrrec a les aportacions rebudes per cada grup durant els anys 2014-2018, i la documentació justificativa de les despeses, tant si s'han aportat als òrgans municipals en el procediment intern de retiment de comptes, com si es mantenen a mans dels grups -a l'espera que el Ple pugui requerir-les, d'acord amb l'article 73.3 LBRL-, és informació pública sobre la què es projecta el dret d'accés. Igualment, és indubtable que els informes emesos per la Intervenció sobre la justificació d'aquestes despeses, si existeixen, es informació pública i res s'oposa al seu accés.

En aquest sentit, cal recordar el Criteri 1/2018, d'aquesta Comissió, estableix que les obligacions de publicitat activa de les subvencions establertes a l'article 15 LTAIPBG són en tot i plenament aplicables a les subvencions rebudes pels grups per al funcionament de la seva activitat, ja que si bé l'article 4



de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions (LGS) les exclou del seu àmbit d'aplicació i, per tant, no els és aplicable el règim jurídic general que s'hi regula, el cert és que l'LTAIPBG, en el seu article 15, no les exclou i, per tant, estan subjectes al règim general de transparència de les subvencions.

Quant a la relació de despeses realitzades amb càrrec a les aportacions, caldrà tenir en compte que la finalitat de retiment de comptes i de control crític de la ciutadania no quedarà adequadament satisfet si la justificació es limita a la mera referència genèrica de que la subvenció s'ha destinat a la finalitat legal de finançar el funcionament del grup, ni si simplement conté la manifestació de no haver-la destinat a finalitats prohibides per l'LBRL. Per tant, caldrà que contingui l'expressió concreta de la relació de les despeses fetes en aquells anys, agrupades per anys, si es vol, i per conceptes, que hauran de ser prou específics i clars: lloguer, material d'oficina, impremta, trameses postals, despeses de representació, desplaçaments, etc.

Pel que fa a les factures o documentació justificativa, caldrà eliminar-ne prèviament les dades personals de terceres persones alienes al grup, de conformitat amb el FJ anterior, i eventualment aquella altra informació que resulti del trasllat als grups, al qual es fa referència a continuació.

#### *4. Sobre el trasllat als afectats*

La GAIP va demanar a l'Ajuntament de Tortosa la col·laboració en la identificació i trasllat als tercers afectats per l'accés (els grups) per si creien oportú de fer al·legacions en el marc d'aquest procediment. La manca de col·laboració absoluta de l'ajuntament de Tortosa ho ha impedit. Tanmateix, la GAIP ha demanat a l'APDCAT informe per tal de garantir l'adequació de l'accés a la normativa de protecció de dades personals (únic límit aplicable a l'accés).

Com resulta dels antecedents, l'Administració no ha realitzat el trasllat als afectats, de manera que, a falta d'al·legacions que puguin aportar informació específica de cada cas, la Comissió ha ponderat i estimat el dret d'accés a les actes, en els termes i condicions determinats en el FJ anterior, d'acord amb les previsions dels articles 23 i 24 LTAIPBG i valorant el dany al dret a la protecció de dades personals dels afectats genèric i previsible.

Tanmateix, en previsió de què en algun dels grups afectats (dels seus membres) concorrin circumstàncies especials desconegudes per aquesta Comissió que puguin alterar aquesta ponderació, és oportú garantir que, abans de l'execució de l'accés, tothom hagi pogut al·legar el que consideri oportú en defensa dels seus drets i no resulti perjudicat per l'incompliment de l'Administració del deure de trasllat previst a l'article 31.1 LTAIPBG i 34.1. bis RGAIP.

Per tant, la Comissió ordena a l'Administració que traslladi aquesta Resolució als grups afectats per l'accés, emplaçant-les a formular davant la GAIP, dins del termini de deu dies, les al·legacions que



considerin oportunes en defensa del seu dret a la protecció de dades. Tanmateix, caldrà que es tingui en compte que el tràmit no té per finalitat recollir el seu consentiment a l'accés -que no és imprescindible, com ja ha quedat establert, en estar legitimat per la legislació de transparència- sinó permetre que puguin aportar i justificar circumstàncies específiques que tinguin la virtualitat de modificar la ponderació de drets realitzada i justificada en aquesta Resolució (per exemple, si apareixen dades de regidors identificats que estan amenaçats i l'accés pogués afectar a la seva seguretat).

L'accés material a la informació no es podrà realitzar mentre duri aquesta fase de trasllat i valoració de les al·legacions. L'Ajuntament de Tortosa, abans d'executar l'accés en el termini previst a la part resolutiva, preguntarà a la GAIP si, de resultes del tràmit d'al·legacions, n'ha resultat modificat l'abast de l'accés i, en aquest cas, quina informació concreta n'ha de quedar exclosa.

#### 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 previst pels articles 48 i 49 RGAIP i per 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 l'obligació de facilitar la informació dins del termini establert pels acords de mediació o per les resolucions de la GAIP, les persones interessades ho poden comunicar a la Comissió perquè aquesta en requereixi el compliment, i que la desatenció d'aquest requeriment pot donar lloc a l'exigència de responsabilitats en el marc del règim sancionador previst a la mateixa llei. Concretament, a la vista de la remissió expressa feta a aquest precepte per l'article 77.2.b LTAIPBG, la desatenció dels requeriments d'aquesta Comissió constitueix una infracció qualificada de molt greu que pot ser sancionada de conformitat amb els articles 81 i 82 LTAIPBG. Amb aquesta finalitat, l'article 49.2 RGAIP preveu que la Comissió n'informi als òrgans competents per ordenar la incoació del procediment sancionador 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 per l'Administració i que se n'hi faci difusió mentre 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 8 d'agost de 2019, resol per unanimitat:

1. Estimar la Reclamació 312/2019 i declarar el dret de la persona reclamant a accedir a:
  - 1.a) la relació de despeses realitzades per cada grup amb càrrec a les aportacions rebudes de l'Ajuntament de Tortosa durant els anys 2014, 2015, 2016, 2017 i 2018, agrupades per grup polític i any.
  - 1.b) les factures o documents justificatius d'aquestes despeses, prèvia eliminació de les dades personals que hi apareguin de terceres persones alienes al grup i a la corporació, així com de la informació personal associada a les persones del grup identificades a la factura. Això sens perjudici que del tràmit de trasllat en derivin al·legacions que justifiquin l'exclusió d'alguna dada personal de membres del grup si es justifica que desvetllen patrons de conducta o informació de l'esfera íntima de la persona electe que és irrellevant per a la finalitat de l'accés d'acord amb el FJ3, o si perjudica altres drets legítims que no han estat valorats per aquesta Resolució.  
  
Tot això sens perjudici que, de les al·legacions formulades en la fase de trasllat d'aquesta Resolució, en resultés la conveniència d'excloure de l'accés dades relatives als membres dels grups que apareguin en factures.
  - 1.c) els informes de la Intervenció en relació amb aquestes despeses, si existeixen.
2. Requerir a l'Ajuntament de Tortosa a traslladar als grups aquesta Resolució, per tal que, dins del termini de deu dies, facin a la GAIP les al·legacions que estimin pertinents en defensa dels seus drets o interessos legítims o en la dels seus membres.
3. Requerir a l'Ajuntament de Tortosa a facilitar l'accés a la informació estimada en el punt 1 dins del termini de deu dies següent al decurs de quinze dies des que s'hagi realitzat el trasllat previst al punt 2. L'Ajuntament, abans de materialitzar el trasllat, ho comunicarà a la GAIP per tal de comprovar que, de resultes de les al·legacions, la Comissió no ha acordat l'exclusió d'informació.
4. Requerir a l'Ajuntament de Tortosa a informar a la GAIP; dins del termini de quinze dies, de la persona o òrgan responsable de l'execució d'aquesta Resolució, i de les actuacions dutes a terme per fer-ho.



5. Convidar la persona reclamant a comunicar a la GAIP qualsevol incidència que sorgeixi en l'execució d'aquesta Resolució i que pugui perjudicar els seus drets i interessos.
6. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 312/2019 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](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 RGAIP.

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