

Resolució 913/2021, de 14 d'octubre

Número d'expedient de la Reclamació: 649/2021

Administració reclamada: Ajuntament de Pallejà

Informació reclamada: Informació sobre les despeses i factures amb càrrec a les aportacions als grups municipals des del juny de 2019 al juny de 2021.

Sentit de la resolució: Estimació parcial

Resum: El règim de transparència previst per l'article 15 LTAIPBG per a les subvencions i ajuts públics és igualment aplicable a les aportacions que reben els grups municipals amb base a la legislació de règim local, tal i com va establir aquesta Comissió en el seu dictamen 1/2018 i com disposa l'article 45.4 del Decret 8/2021, del 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública (DTAIP), recollint aquell criteri. D'acord amb això, l'Ajuntament té l'obligació de publicar al seu portal de transparència tant la quantitat econòmica que rep cada grup dels pressupostos municipals, com la declaració que cada grup ha de fer detallant les despeses finançades amb càrrec a aquests fons, agrupades per conceptes i anys. No consta, tanmateix, que l'Ajuntament estigui complint amb aquesta obligació de publicitat activa al seu web, però en tot cas, res es pot objectar al dret d'accés a una informació que hauria d'estar elaborada i publicada preceptivament al web amb caràcter anual, el què comporta que la reclamació de la relació de despeses agrupades per conceptes de l'any 2019 i 2020 hagi de ser estimada sense major ponderació. Quant a la relació de despeses relativa al primer semestre del 2021, tot i que és plausible que la relació anual de despeses prevista a l'article 45.4.e del DTAIP encara no estigui elaborada ateses les dates, no es pot discutir que és informació prèvia a la sol·licitud la que consti facturada al grup abans de l'1 de juny, i elaborar-la requereix només d'una simple operació aritmètica, el què no es pot qualificar de tasca complexa que pugui fer inadmissible la sol·licitud. Quant a les factures que acrediten aquestes despeses, no estan sotmeses al règim de publicitat activa aplicable a la relació de despeses, però res no obsta perquè puguin ser objecte del dret d'accés a la informació pública, que es projecta molt més enllà del catàleg d'informació que ha de ser publicada proactivament, estenent-se sobre qualsevol informació en poder de l'Ajuntament com a conseqüència de l'exercici de les seves funcions, que no estigui afectada per un límit legal que hagi de ser prevalent al dret d'accés. L'únic límit legal que podria aplicar-se a les factures és el relatiu a les dades de caràcter personal, si l'emissor de la factura és una persona física, però l'APDCAT ja deixa clar en el seu informe relatiu a l'encaix legal de l'accés que es reclama amb la normativa de protecció de dades personals - àmpliament reproduït als antecedents i tramès a les parts- que l'accés no és contrari al dret a la protecció de dades personals, tenint en compte que les aportacions les reben els grups, i no les persones que els integren; que les despeses ho han de ser per l'activitat del grup, i no per aspectes de la vida privada o íntima dels regidors i regidores del grup, i que les dades de les persones que emeten les factures fan referència a la seva activitat professional i han de ser sacrificades per servir a la mateixa finalitat de control de la utilització de recursos públics que persegueix el règim de transparència dels contractes de les administracions públiques. Aquesta Comissió coincideix amb la valoració de l'APDCAT i aplicant el seu criteri, pondera que ha de prevaler el límit relatiu a la protecció de dades personals de l'article 24.2 LTAIPBG en relació amb la informació que continguin les factures eventualment sobre el detall del menú o de l'itinerari d'una persona física que pugui confegir una pauta personal d'alimentació o de desplaçament, tenint en compte que per a la finalitat de l'accés, que és el control de la despesa pública realitzada pels grups amb càrrec a les aportacions econòmiques rebudes per al seu funcionament, no resulta adequada ni necessària aquesta



informació detallada, mentre que pel que fa a la resta d'informació de les factures (quantia, concepte, data i dades identificatives de qui emet la factura i de qui rep el servei o bé) el dret d'accés ha de prevaler sobre el dret a la protecció de dades personals, encara que identifiquin una persona física. Pel que fa a què la informació reclamada és informació pública sotmesa al dret d'accés (article 18 en relació amb l'article 2.b LTAIPBG), en disposi o no prèviament l'Ajuntament de Pallejà, que és el subjecte obligat a satisfer el dret d'accés que es reclama, ja va quedar plenament justificat en la Resolució 18/2018, de 7 de febrer, estimant la reclamació 424/2017, presentada per la mateixa persona reclamant contra el propi Ajuntament en relació amb idèntica informació referida al període temporal entre l'any 2011 i el mes de juliol del 2015: El criteri d'aquesta Comissió en la Resolució 18/2018, de 7 de febrer abans indicada i en d'altres amb el mateix objecte que estimaven parcialment sengles reclamacions contra diferents Ajuntaments, va ser plenament validat pel Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en les seves Sentències 1493/2021 (Rec 224/2018) i 1358/2021 (Rec. 312/2018). Aquesta Comissió ha ordenat el trasllat de la reclamació als grups municipals afectats, i és de suposar que l'Ajuntament l'haurà materialitzat en execució del seu deure de col·laboració institucional amb aquesta Comissió per a aquest tràmit, d'acord amb l'article 34.1.bis RGAIP, tot i que no n'ha aportat les evidències a aquesta Comissió, tal i com li va ser requerit. Cap grup ha realitzat al·legacions que hagin de ser valorades en aquesta Resolució, ni ha formalitzat oposició a l'accés que el pugui demorar, d'acord amb l'article 47.2 RGAIP.

Paraules clau: Ajuntament. Subvencions i ajuts. Grups municipals. Factures. Reclamació contra silenci. Manca de col·laboració de l'Administració. Publicitat activa. Límits. Dades personals. Ponderació. APDCAT.

Ponent: Elisabet Samarra Gallego

Antecedents

1. El 21 de juliol de 2021 entra a la GAIP la Reclamació 649/2021, presentada contra l'Ajuntament de Pallejà, en relació amb la sol·licitud 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. El 14 de juny de 2021 la persona reclamant presenta una sol·licitud d'accés a la informació pública davant de l'Ajuntament de Pallejà, en la qual demana el desglossament de la despesa per any i la justificació amb factures incloses, del destí donat als diners públics percebuts per cadascun dels grups polítics que formen la legislatura actual des del juny de 2019 a juny de 2021, "tal i com es desprèn de la Sentència n. 1358/2021, per la Secció Cinquena de la Sala Contenciosa-administrativa del TSJC, de data 23 de març de 2021, en el Recurs 312/2018 interposat per l'Ajuntament de Barcelona". Sol·licita rebre la informació a través del web municipal, en format electrònic, USB o CD.
3. La Reclamació presentada el 21 de juliol de 2021 assenyala que no ha rebut resposta de l'Administració a la seva sol·licitud d'informació.
4. El 26 de juliol de 2021 la GAIP admet provisionalment la Reclamació, informa a la persona reclamant sobre els aspectes més rellevants de la seva tramitació i de la posició jurídica que



ostenta com a persona interessada, de conformitat amb la legislació de procediment administratiu i la de transparència i accés a la informació pública. Li demana especialment que informi a la GAIP immediatament de les comunicacions que rebí de l'Administració reclamada relatives a la informació pública sol·licitada, mentre duri la Reclamació.

5. El 26 de juliol de 2021 la GAIP comunica la Reclamació a l'Ajuntament de Pallejà 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 què deriva i, en general, dels antecedents que puguin ser rellevants per resoldre la Reclamació. Vençut a bastament el termini indicat, no consta a la GAIP la recepció de la documentació requerida a l'Ajuntament.
6. El 24 d'agost de 2021 la GAIP s'adreça a l'Ajuntament de Pallejà novament li requereix que li faci arribar amb caràcter immediat la informació demanada i li recorda que d'acord amb l'article 33.7 RGAIP, la manca de tramesa dels expedients i de l'informe requerits en aquest ofici no impedeix que aquesta Comissió continuï amb la tramitació de les reclamacions fins a finalitzar el procediment amb Resolució, que serà igualment vinculant per l'Administració reclamada. No consta resposta de l'Ajuntament a aquest segon requeriment.
7. El 9 de setembre de 2021, i vist que a la documentació reclamada s'hi contindran dades personals, la GAIP demana a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) que emeti l'informe previst per l'article 42.8 LTAIPBG en relació amb l'adequació de l'accés a la normativa de protecció de dades personals, i seguidament informa a les parts que el termini per resoldre resta ampliat en quinze dies més per aquesta causa.
8. El 9 de setembre de 2021 la GAIP demana a l'Ajuntament de Pallejà que comuniqui la presentació de la Reclamació a les terceres parts afectades i que les informi que disposen d'un termini de 10 dies hàbils per fer arribar la informació i consideracions a la bústia de la GAIP. Així mateix, li demana que informi de la data en què practica aquesta notificació i la seva documentació acreditativa. A data d'aquesta Resolució, l'Ajuntament no ha aportat a la GAIP la constància documental de la data del trasllat, ni tampoc s'han rebut a la GAIP al·legacions de les terceres persones afectades.
9. El 23 de setembre de 2021 l'APDCAT emet l'informe requerit per la GAIP, del qual se n'extreuen les següents consideracions i conclusió: "Des del punt de vista de la normativa de protecció de dades cal analitzar en quina mesura la informació personal que consti en la informació sol·licitada pot resultar afectada per l'eventual accés d'un ciutadà a la documentació comptable i justificativa que eventualment poguessin facilitar els diferents grups polítics a requeriment del Ple de la corporació. En aquest sentit, pel que fa a la informació relativa a persones jurídiques que pugui constar en les assignacions o en les factures justificatives de les despeses dels grups



municipals, resta fora de l'àmbit de protecció atorgat per la normativa en matèria de protecció de dades personals (article 4.1 RGPD), com també ho està la informació relativa a l'actuació del grup, sempre que no es refereixi a un regidor en concret. En conseqüència, no hi hauria impediments, des de la perspectiva de la protecció de dades, per a donar accés a la persona reclamant a les quanties assignades als grups o a la informació relativa a persones jurídiques.

Pel que fa a la informació relativa a persones físiques, en principi, pel tipus d'informació que es demana no sembla que aquesta pugui contenir dades especialment protegides. Així doncs, per tal de donar-hi accés caldrà fer una ponderació raonada entre els diferents drets i interessos en joc, tenint en compte l'article 24.2 LTC . (...) La persona reclamant no justifica el motiu concret pel qual vol accedir a la informació sol·licitada. En aquest sentit, si bé d'acord amb l'article 18.2 LTC el dret d'accés no resta subjecte a motivació, aquesta pot ser rellevant a l'hora de decidir sobre la prevalença entre uns i altres drets, de fet la finalitat és un dels criteris de ponderació assenyalats per la mateixa Llei (art. 24.2. b) LTC). (...) Pel que fa a la informació sol·licitada sobre la destinació de les quantitats abonades a cadascun dels grups atès que l'assignació es fa al grup polític i no a les persones concretes que el formen (regidors en aquest cas), com ja hem apuntat, no es pot considerar que aquesta informació per si sola sigui informació de caràcter personal. (...) A efectes de transparència no sembla que pugui haver dubtes de la rellevància que pot tenir pel ciutadà, disposar de la informació que permeti conèixer en què es gasten els grups polítics municipals els fons que reben del pressupost de la corporació. Amb aquesta informació el ciutadà podria formar-se una opinió crítica sobre la destinació que cadascun dels diferents grups polítics fa dels diners provinents dels contribuents. Ara bé, la qüestió que cal plantejar-se és si per assolir la finalitat de transparència és necessari accedir a la informació personal que pugui constar en la documentació a la qual es pretén accedir.

En concret, pel que fa a la les diferents factures justificatives d'aquestes despeses, no es disposa d'informació sobre quines són les dades de caràcter personal que podrien contenir.

Ara bé, tenint en compte el que disposa el Reial decret 1619/2012, de 30 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament pel qual es regulen les obligacions de facturació (en concret articles 6 i 7), cal considerar que les factures en general contindran, com a mínim, les dades corresponents al número de factura, la data d'expedició, el nom i cognoms, la raó o denominació social completa, tant de l'obligat a expedir la factura com el destinatari de les operacions; el NIF; el domicili de l'obligat i del destinatari, entre d'altres. En el cas de factures simplifiades inclouran, entre d'altres, el NIF, el nom i cognoms, així com la raó o denominació social completa de l'obligat a la seva expedició.

Amb caràcter general, i en la mesura que els fons rebuts pels grups polítics haurien d'anar destinats a despeses de funcionament, el ventall de despeses que s'haurien pogut realitzar amb



aquests diners és ampli. Pot anar des de la compra de material d'oficina, el lloguer del local per exercir l'activitat del grup, l'organització de campanyes publicitàries, la contractació d'assessorament professional extern, fins al pagament de despeses de representació (diètes, viatges, dinars, etc.).

Aquesta informació, d'una banda, podria proporcionar informació sobre l'activitat de regidors concrets membres del grup, en funció de quina sigui la informació que consti a les justificacions (p. ex. dinar d'un determinat regidor amb una altra persona en un determinat restaurant) o que, sense necessitat que hi consti la seva identificació directa, es pugui relacionar amb una persona concreta (per exemple, en el cas que el grup polític estigui format per una sola persona). Però, d'altra banda, podria proporcionar informació de terceres persones físiques que eventualment haguessin estat contractades per a la realització d'un servei (per exemple cas que s'hagués contractat un professional per assessorament extern).

Així, en el cas que es tracti 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.

No obstant això, 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, o altra informació que permeti 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.

Pel que fa a les terceres persones físiques que no formarien part del grup i que eventualment puguin resultar identificades en les respectives factures justificatives de les compres o serveis



abonats per part dels grups polítics, en principi, a falta d'una major concreció sobre els motius pels quals interessa l'accés, 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. En aquest sentit, la necessitat de control en relació amb la utilització de fons públics, pot justificar l'accés a aquesta informació.

En aquest sentit, cal recordar que en l'àmbit de la contractació de les administracions públiques, han de ser publicades al portal de la transparència, entre d'altres, la informació sobre la identitat dels contractistes, l'objecte del contracte i l'import del mateix (art. 13 LTC) precisament com a mesura de transparència de la utilització de fons públics.

En el cas dels grups municipals, amb independència de la normativa de contractació que els sigui aplicable i de les obligacions de publicitat activa que puguin tenir, és evident que en els contractes que han subscrit fent ús dels fons públics atorgats per l'administració concorre igualment la necessitat de justificar davant la ciutadania la utilització d'aquests fons, amb la qual cosa la limitació del dret a la protecció de dades de les terceres persones amb qui els subscriuen estaria plenament justificada quan s'exerceixi el dret d'accés.

(...) Conclusió

La normativa de protecció de dades no impedeix l'accés del reclamant a la informació sobre les quanties destinades a cada grup i sobre els diferents conceptes de despesa realitzada pels grups, als efectes de controlar la destinació dels fons que reben. Tampoc impedeix l'accés a les factures justificatives de les despeses que continguin dades personals dels regidors així com de terceres persones físiques amb qui hagin contractat, tot i que caldria eliminar dels documents justificatius la informació que permeti analitzar o establir certs aspectes relatius a la vida personal de la persona que efectua la despesa, les seves preferències personals o establir unes determinades pautes de conducta, no pertinents per aconseguir la finalitat pretesa en els termes exposats al fonament jurídic IV".

10. El 4 d'octubre de 2021 la GAIP trasllada l'informe elaborat per l'APDCAT a 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 sol·licitud d'informació pública adreçada a una administració de l'àmbit d'aplicació de l'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 42.8 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 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 34.1 RGAIP disposa que quan la Comissió consideri que la reclamació pot afectar els drets de terceres persones, hagin estat part o no del procediment d'accés, la Comissió els ha de traslladar la reclamació perquè en el termini màxim de deu dies puguin presentar, si ho consideren oportú, les alegacions o els documents que estimin oportuns en defensa dels seus drets o interessos, i que les administracions han de col·laborar amb la Comissió en la identificació i el trasllat de la reclamació a les persones afectades, en els termes, les condicions i els terminis fixats per la Comissió.

2. Manca de col·laboració de l'Administració

Dels antecedents 5, 6 i 8 se'n desprèn que l'Ajuntament no ha aportat a aquest procediment la documentació que li ha estat successivament i reiteradament requerida per la GAIP, d'acord amb allò previst per l'article 33.4 RGAIP (“La Comissió comunica la reclamació a l'òrgan o entitat que va dictar la resolució impugnada i li sol·licita una còpia completa i ordenada de l'expedient, un informe sobre la reclamació i tota la informació o els antecedents que puguin ésser rellevants per a la resolució del procediment de reclamació. La documentació, l'informe i la resta d'informació sol·licitada s'han de trametre a la Comissió en un termini màxim de quinze dies”), i per l'article 34.1bis (“Les administracions han de col·laborar amb la Comissió en la identificació i el trasllat a les persones els drets de les quals es puguin veure afectats per l'accés objecte de reclamació, en els termes, les condicions i els terminis fixats per la Comissió. Si l'Administració no ha efectuat el trasllat dins del termini, o si el trasllat comporta una complexitat especial, la Comissió pot ampliar a quinze dies el termini per a resoldre la reclamació, fixat per l'article 42.9 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.”).

Si bé aquest fet ha de ser qualificat com una manca de col·laboració de l'Ajuntament amb l'efectivitat dels procediments previstos legalment per a la garantia del dret d'accés a la informació pública, no pot impedir la resolució de la Reclamació, especialment si hom té en compte que, com posa de



manifest el fonament jurídic següent, no és previsible la concurrència de límits en la informació sol·licitada i que, a més, l'article 33.7 RGAIP preveu expressament que “la manca de tramesa de la informació o la no emissió dels informes sol·licitats per la Comissió no impedeix que aquesta continuï la tramitació”.

3. Sobre el dret a la informació sol·licitada

La sol·licitud demana conèixer el destí que els grups municipals que actualment integren l'Ajuntament de Pallejà han donat a les aportacions econòmiques que han rebut de mans del consistori, d'acord amb la l'article 73.3 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (LBRL), que preveu que se'ls assigni una dotació econòmica composta d'un tant fix comú per a tots els grups, i una quantitat variable en funció del nombre de regidors que en són membres. Es tracta d'assignacions que tenen per finalitat finançar el funcionament del grup, amb la interdicció legal de ser destinades a retribuir personal de qualsevol mena al servei de la corporació, o a adquirir béns de caràcter patrimonial. En la mateixa línia, l'article 50.8 del Text Refós de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya, aprovat pel Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril (TRLMRLC) fa referència a aquest caràcter finalista en establir que “el municipi, d'acord amb el Reglament orgànic i en la mesura de les seves possibilitats, ha de posar a disposició dels grups els mitjans necessaris per a poder portar a terme llurs tasques.” Aquestes dotacions econòmiques, doncs, s'han de destinar a pagar les despeses de funcionament del grup i de la seva activitat, de manera que l'atribució d'aquests recursos a altres finalitats seria il·legal, especialment la destinació d'aquests recursos a la retribució de personal de qualsevol tipus al servei de la corporació (inclosos els propis regidors) o a l'adquisició de béns que puguin constituir actius fixos de caràcter patrimonial, explícitament prohibida per la norma.

El règim de transparència previst per l'article 15 LTAIPBG per a les subvencions i ajuts públics és igualment aplicable a les aportacions que reben els grups municipals amb base a la legislació de règim local, tal i com va establir aquesta Comissió en el seu dictamen 1/2018 i com disposa l'article 45.4 del Decret 8/2021, del 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública (DTAIP), recollint aquell criteri: “4. En el cas de les subvencions i ajuts públics concedits per les administracions locals als grups polítics que hi són representats, per al seu funcionament, i d'acord amb la normativa de règim local, les administracions locals han de fer-ne publicitat en un espai diferenciat, que contingui les dades següents:

- a) L'acord que en fixa la quantia i els elements relatius a la presa d'aquesta decisió.
- b) L'import anual i els grups polítics beneficiaris.
- c) L'objecte de la subvenció i les prohibicions legals de destinació d'aquests fons previstes a la normativa vigent.



d) La informació relativa al procediment de justificació o retiment de comptes i/o de control financer, o la constància de la seva inexistència.

e) La declaració de cada grup beneficiari de la relació detallada de despeses anuals finançades amb càrrec a aquests fons, agrupades per conceptes específics”.

D'acord amb això, l'Ajuntament té l'obligació de publicar al seu portal de transparència tant la quantitat econòmica que rep cada grup dels pressupostos municipals, com la declaració que cada grup ha de fer detallant les despeses finançades amb càrrec a aquests fons, agrupades per conceptes i anys. No consta, tanmateix, que l'Ajuntament estigui complint amb aquesta obligació de publicitat activa al seu web, però en tot cas, res es pot objectar al dret d'accés a una informació que hauria d'estar elaborada i publicada preceptivament al web amb caràcter anual, el què comporta que la reclamació de la relació de despeses agrupades per conceptes de l'any 2019 i 2020 hagi de ser estimada sense major ponderació. Quant a la relació de despeses relativa al primer semestre del 2021, tot i que és plausible que la relació anual de despeses prevista a l'article 45.4.e del DTAIP encara no estigui elaborada ateses les dates, no es pot discutir que és informació prèvia a la sol·licitud la que consti facturada al grup abans de l'1 de juny, i elaborar-la requereix només d'una simple operació aritmètica, el què no es pot qualificar de tasca complexa que pugui fer inadmissible la sol·licitud.

Quant a les factures que acrediten aquestes despeses, no estan sotmeses al règim de publicitat activa aplicable a la relació de despeses, però res no obsta perquè puguin ser objecte del dret d'accés a la informació pública, que es projecta molt més enllà del catàleg d'informació que ha de ser publicada proactivament, estenent-se sobre qualsevol informació en poder de l'Ajuntament com a conseqüència de l'exercici de les seves funcions, que no estigui afectada per un límit legal que hagi de ser prevalent al dret d'accés.

L'únic límit legal que podria aplicar-se a les factures és el relatiu a les dades de caràcter personal, si l'emissor de la factura és una persona física, però l'APDCAT ja deixa clar en el seu informe relatiu a l'encaix legal de l'accés que es reclama amb la normativa de protecció de dades personals - àmpliament reproduït als antecedents i tramès a les parts- que l'accés no és contrari al dret a la protecció de dades personals, tenint en compte que les aportacions les reben els grups, i no les persones que els integren; que les despeses ho han de ser per l'activitat del grup, i no per aspectes de la vida privada o íntima dels regidors i regidores del grup, i que les dades de les persones que emeten les factures fan referència a la seva activitat professional i han de ser sacrificades per servir a la mateixa finalitat de control de la utilització de recursos públics que persegueix el règim de transparència dels contractes de les administracions públiques. Només objecta l'APDCAT que, en cas de factures d'àpats o de viatges, se n'exclouï el detall del consum individualitzat d'una persona física



-mantenint-ne en tot cas l'import, l'objecte i la resta d'informació de la factura-, que pugui configurar un perfil personal, de manera que no resultaria justificat per a la finalitat de control de la despesa pública la difusió d'informació que permeti confegir una pauta d'alimentació o de desplaçament recurrent d'una persona física identificada o identificable. Aquesta Comissió coincideix amb la valoració de l'APDCAT i aplicant el seu criteri, pondera que ha de prevaler el límit relatiu a la protecció de dades personals de l'article 24.2 LTAIPBG en relació amb la informació que continguin les factures eventualment sobre el detall del menú o de l'itinerari d'una persona física que pugui confegir una pauta personal d'alimentació o de desplaçament, tenint en compte que per a la finalitat de l'accés, que és el control de la despesa pública realitzada pels grups amb càrrec a les aportacions econòmiques rebudes per al seu funcionament, no resulta adequada ni necessària aquesta informació detallada, mentre que pel que fa a la resta d'informació de les factures (quantia, concepte, data i dades identificatives de qui emet la factura i de qui rep el servei o bé) el dret d'accés ha de prevaler sobre el dret a la protecció de dades personals, encara que identifiquin una persona física.

Pel que fa a què la informació reclamada és informació pública sotmesa al dret d'accés (article 18 en relació amb l'article 2.b LTAIPBG), en disposi o no prèviament l'Ajuntament de Pallejà, que és el subjecte obligat a satisfer el dret d'accés que es reclama, ja va quedar plenament justificat en la Resolució 18/2018, de 7 de febrer, estimant la Reclamació 424/2017, presentada per la mateixa persona reclamant contra el propi Ajuntament en relació amb idèntica informació referida al període temporal entre l'any 2011 i el mes de juliol del 2015:

“(...) la justificació de la despesa de les aportacions econòmiques als grups polítics municipals s'ha de considerar informació pública sobre la què es projecta el dret d'accés, encara que no estigui materialment a mans dels òrgans municipals, considerant que el Ple té la potestat d'exigir-la i obtenir-la dels grups municipals, per habilitació expressa de l'article 73 LBRL.

Finalment, en relació amb la necessària preexistència de la informació pública per a què pugui ser accessible, cal dir que el fet que no s'hagi aportat davant del Ple no significa que no existeixi o que s'hagi d'elaborar a partir de la sol·licitud. L'article 73 LBRL estableix l'obligació del grup de portar una comptabilitat específica de les aportacions econòmiques rebudes, i de posar-la a disposició del Ple de la Corporació sempre que aquest li ho demani. Per tant, presumiblement aquesta informació no s'haurà d'elaborar arran de la petició, sinó que serà preexistent en tant que ha d'estar a disposició del Ple (o de la jurisdicció comptable o l'autoritat fiscal, si escau); de la mateixa manera que és presumible que existeixin a mans dels grups les factures i altres comprovants de les despeses realitzades. En la mesura en què existeixi i es conservi, doncs, aquesta informació ha de ser accessible.

Tanmateix, per al cas que els grups no hagin conservat adequadament la informació o l'hagin destruïda un cop finit el mandat i l'obligació de tenir-la a disposició del Ple, o en cas que hagin



desaparegut per no haver obtingut representació en aquesta legislatura, el dret d'accés no es podrà satisfer per inexistència de la informació, que haurà de ser certificada, sens perjudici de les responsabilitats eventuais en què puguin incórrer els gestors per negligència en la conservació documental davant de la jurisdicció comptable o de l'autoritat fiscal”.

El criteri d'aquesta Comissió en la Resolució 18/2018, de 7 de febrer, abans indicada i en d'altres amb el mateix objecte que estimaven parcialment sengles reclamacions contra diferents Ajuntaments, va ser plenament validat pel Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en les seves Sentències 1493/2021 (Rec 224/2018) i 1358/2021 (Rec. 312/2018). D'aquesta darrera STJC 1358/2021 se'n transcriu seguidament la part dispositiva:

“PRIMERO.- Como se ha expuesto en los antecedentes, se impugna interpone recurso contra las resoluciones de 5 de septiembre de 2018, dictada por la Comissió de Garantia d'accés a la informació pública (GIAP).

En la citada resolución se estimaba parcialmente las reclamaciones interpuestas por un interesado para el acceso a la documentación relativa al desglose anual por conceptos de los gastos realizados por los diferentes Grupos Municipales del Ayuntamiento de Barcelona durante los años a que se refiere la solicitud y documentación justificativa.

El Ayuntamiento demandante alega en síntesis que los grupos municipales no son Ayuntamiento, sino terceros, que la documentación no está en poder del Ayuntamiento y que no se trata estrictamente de información pública, que la resolución es de cumplimiento imposible y que el ejercicio del derecho ha de realizarse conforme a la regulación de la LRBRL. La Administración demandada se opone al recurso.

SEGUNDO.- La Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, tiene la finalidad de establecer un sistema de relación entre las personas y la Administración pública y demás sujetos obligados fundamentado en el conocimiento de la actividad pública, la incentivación de la participación ciudadana, la mejora de la calidad de la información pública y de la gestión administrativa y la garantía de la rendición de cuentas y de la responsabilidad en la gestión pública (artículo 1.2) y la Administración, en aplicación del régimen de transparencia, debe hacer pública la plantilla, la relación de puesto; de trabajo y el régimen retributivo (artículo 8.1.d), incluso de los altos cargo; (artículo 9.1.f), así como las convocatorias y los resultados de los procesos; selectivos de provisión y promoción del personal, y cualquier persona tiene derecho a acceder a la información pública (artículo 18.1). Cuando se trata de información que contiene datos personales se puede dar derecho a la información previa ponderación del interés público en la divulgación y los derechos de las personas afectadas (artículo 24.2).

A ello cabe añadir que el artículo 15 de la referida Ley establece con claridad que:



1. La información relativa a las subvenciones y ayudas públicas que los sujetos obligados deben hacer pública en aplicación del principio de transparencia debe incluir:

- a) Una relación actualizada de las subvenciones y otras ayudas que los sujetos obligados tengan previsto convocar durante el ejercicio presupuestario, con la indicación de su objeto o finalidad y la descripción de las condiciones para ser beneficiario de ellas.*
- b) Los objetivos, a efectos de utilidad pública o social, que pretende alcanzar la subvención o la ayuda y los efectos que la medida de fomento puede producir en el mercado, en su caso.*
- c) Las subvenciones y ayudas públicas otorgadas, con la indicación de su importe, objeto y beneficiarios. Esta información debe incluir las subvenciones y ayudas, debe estar actualizada y debe referirse a los últimos cinco años. También debe incluir las subvenciones y ayudas otorgadas sin publicidad y concurrencia si estos requisitos se han exceptuado, en los casos establecidos legalmente. En el caso de subvenciones y ayudas públicas otorgadas por motivos de vulnerabilidad social, debe preservarse la identidad de los beneficiarios.*
- d) La información relativa al control financiero de las subvenciones y ayudas públicas otorgadas.*
- e) La justificación o rendición de cuentas por parte de los beneficiarios de la subvención o ayuda otorgada.*

En base a esta normativa, en la Sentencia de esta Sala y Sección de fecha 26 de mayo de 2020, dictada en Recurso número 244/2018, y en relación a un supuesto similar en que la reclamación efectuada consistía en el "desglossament de les despeses per any i justificació amb factures incloses, del destí dels diners percebuts per cadascun dels grups polítics d'aquest Ajuntament des de l'any 2015 fins al 2017", se indicaba:

"(..) es evidente que la información solicitada entra dentro del ámbito de aplicación de la Ley 19/2014, ya que con independencia de que las cantidades asignadas a los grupos municipales se consideren una subvención o una ayuda pública entran de lleno en el campo de aplicación de la norma referida y están sujetas a la transparencia e información respecto de las mismas, por cuanto dichas cantidades están sujetas a la oportuna justificación puesto que las mismas se entregan a dichos grupos para el cumplimiento de los fines que les son propios.

Por otro lado tampoco puede considerarse que la resolución dictada afecte al principio de autonomía local, puesto que la Ley 19/2014 establece con claridad cuáles son los órganos que debe resolver las solicitudes (artículos 32 y siguientes) y regula asimismo el régimen de recurso contra dichas resoluciones (artículos 38 y siguientes) y por tanto suponen una excepción al régimen establecido en el artículo 112 de la Ley 39/2015 y que la misma permite de forma expresa".



Este criterio resulta de aplicación al caso por unidad de doctrina, a lo que debe añadirse que no puede acogerse la alegación relativa a la imposibilidad de cumplimiento, cuando se trata de requerir información sobre la justificación del uso de fondos públicos concedidos en concepto de ayuda o subvención, en este caso a los grupos municipales, lo cual puede solicitar a través de los órganos de gobierno municipales competentes. Por su parte, el procedimiento de rendición de cuentas interno prevenido en el art. 73.3 de la LRBRL no exceptúa el derecho de acceso a la información pública, a la vez que fija determinados límites para la aplicación de las dotaciones económicas con cargo a los fondos públicos municipales, los cuales deben ser cumplimentados asimismo cuando se acuerde el acceso a la información en virtud de la legislación de transparencia, como es el caso, que no resulta excluida por la legislación básica local”.

Aquesta Comissió ha ordenat el trasllat de la reclamació als grups municipals afectats, i és de suposar que l'Ajuntament l'haurà materialitzat en execució del seu deure de col·laboració institucional amb aquesta Comissió per a aquest tràmit, d'acord amb l'article 34.1.bis RGAIP, tot i que no n'ha aportat les evidències a aquesta Comissió, tal i com li va ser requerit. Cap grup ha realitzat alegacions que hagin de ser valorades en aquesta Resolució, ni ha formalitzat oposició a l'accés que el pugui demorar, d'acord amb l'article 47.2 RGAIP.

D'acord amb l'exposat, s'estima la reclamació en relació amb la relació de despeses anuals agrupades per conceptes amb càrrec a les aportacions rebudes del consistori per cada grup des de l'1 de juny de 2019 i l'1 de juny de 2021, així com a les factures que justifiquen aquestes despeses, i es desestima l'accés al detall de la despesa (plats del menú o dades de l'itinerari) que consti a les factures i que puguin configurar un perfil personal de pauta d'alimentació o de desplaçament associat a una persona física identificable.

4. 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.

5. 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 14 d'octubre de 2021, resol per unanimitat:

1. Estimar parcialment la Reclamació 649/2021 i es declara el dret de la persona reclamant a la relació de despeses de cada grup municipal amb càrrec a les aportacions econòmiques rebudes del consistori en virtut de l'article 73.3 LBRL, agrupades per conceptes i anys, des de l'1 de juny de 2019 i l'1 de juny de 2021, així com a les factures que justifiquen aquestes despeses, amb la única excepció de la informació personal de les factures que es detalla a l'apartat 2.
2. Es desestima parcialment la informació que continguin les factures que aportin el detall de la despesa d'una persona física en restauració o viatges i que es pugui considerar una pauta d'alimentació o de desplaçament que permeti configurar un perfil personal d'una persona física identificable, d'acord amb les consideracions fetes al fonament jurídic 3.
3. Requerir a l'Ajuntament de Pallejà que, si no disposa de la informació reclamada i estimada al punt 1 d'aquesta Resolució, la requereixi immediatament als grups municipals pel procediment que consideri més oportú i eficaç, i la posi a disposició de la persona reclamant dins del termini màxim de quinze dies, i recordar-li l'obligació de publicar les aportacions als grups i la relació anual de despeses realitzades per ells, d'acord amb l'article 45.4.e DTAIP.
4. Requerir a l'Ajuntament de Pallejà a informar la GAIP, dins del termini de quinze dies, de l'òrgan o la persona responsable del compliment d'aquesta Resolució, així com de les actuacions dutes a terme per complir-la, identificant, si escau, els grups que no hagin aportat la informació reclamada i estimada, als efectes de l'eventual procediment sancionador derivat de la inexecució d'aquesta Resolució i de la difusió pública dels incompliments dels al web i als comptes de xarxa social d'aquesta Comissió.



5. Convidar a la persona reclamant que informi a la GAIP de qualsevol incidència que es produeixi amb motiu del compliment d'aquesta Resolució.
6. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 649/2021 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Elisabet Samarra 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.