

## Resolució de 18 de maig de 2016, d'estimació parcial de la Reclamació 18/2016

**Administració reclamada:** Generalitat de Catalunya. Departament d'Empresa i Coneixement.

**Informació reclamada:** Documentació justificativa de les subvencions atorgades a una sèrie d'associacions de comerciants en els anys 2014, 2015 i 2016.

**Resum:** No es pot restringir l'accés en la fase de compliment d'una prèvia resolució estimatòria i de lliurament material de la informació sol·licitada. Si l'Administració considera que existeix alguna causa d'inadmissió o límit que pugui justificar una restricció total o parcial de l'accés a la informació sol·licitada, ho ha de motivar degudament a la resolució formal del procediment de sol·licitud. Si no ho fa, i estima íntegrament la sol·licitud, té l'obligació de lliurar la informació sol·licitada, en el format demanat, sense poder impedir l'accés per la via fàctica de lliurar només una part d'aquesta. El dret d'accés a la informació pública inclou també l'accés a les factures i altres documents justificatius de les subvencions i ajuts concedits per les diverses administracions. No es pot ampliar la informació sol·licitada inicialment durant la tramitació de la reclamació davant la GAIP.

**Paraules clau:** Generalitat. Subvencions. Factures. Rebuts. Lliurament material de la informació. Ampliació de la sol·licitud inicial. Abús de dret.

**Ponent:** Oriol Mir Puigpelat.

### Antecedents

1. El 3 d'abril de 2016 té entrada a la GAIP la Reclamació 18/2016, presentada contra el lliurament material d'informació produït a través de l'escrit de 17 de març de 2016 del secretari general del Departament d'Empresa i Coneixement de la Generalitat de Catalunya (exp. 3YYTVHFZH-1). La reclamació té per objecte el lliurament incomplet de la informació sol·licitada.
2. A la sol·licitud inicial d'informació pública, de 14 de gener de 2016, la persona reclamant demana la següent informació:

"Emparant-me en la Llei de transparència, accés a la informació pública i bon govern [Llei 19/2014, del 29 de desembre –LTAIPBG–] sol·licito informació sobre les subvencions i ajuts públics atorgats per part del CCAM [Consorti de Comerç, Artesania i Moda de Catalunya] als anys 2014, 2015 i 2016 a les següents entitats:

- Comerç Figueres Associació
- Botiguers de Tarragona
- Associació d'Empresaris de Castell-Platja d'Aro i S'Agaró
- Associació per al Foment Empresarial del Comerç i Turisme de Palamós [FECOTUR]



La informació sobre les subvencions i ajuts públics atorgats hauria de concretar l'import i l'objecte, i incloure tota la informació relativa al control financer i còpia de tota la documentació presentada durant aquests anys per a les justificacions.

A més, de cada una de les anteriors entitats desitjaria còpia de tota la documentació presentada per a sol·licitar qualsevol subvenció o ajut al CCAM durant els mateixos anys”.

Sol·licita que se li lliuri la informació “en PDF o altres formats electrònics de lectura estàndard i gratuïta”, per mitjà de correu electrònic.

3. El 27 de gener de 2016, el Departament d'Empresa i Coneixement de la Generalitat de Catalunya notifica a la persona reclamant un acord del cap de l'Àrea Jurídica de la seva Direcció General de Comerç pel qual, d'una banda, s'acumula el procediment a dues altres sol·licituds d'informació similars presentades per la mateixa persona reclamant el 4 de gener de 2016, a l'empara de l'article 73 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, i, de l'altra, s'amplia el termini de resolució per un termini igual a la meitat de l'inicial, a l'empara de l'article 33.2 LTAIPBG, atès el volum i la complexitat d'obtenció de la informació requerida.
4. El 18 de febrer de 2016, el secretari general del Departament d'Empresa i Coneixement de la Generalitat de Catalunya dicta resolució conjunta sobre la referida sol·licitud i les dues altres a què s'ha fet referència a l'antecedent anterior. En ella, s'estimen, “pel que fa a la informació de què disposa el Departament d'Empresa i Coneixement”, les tres sol·licituds d'accés i, en allò que respecta la sol·licitud que és objecte d'aquesta reclamació, s'informa que el Departament “disposa d'informació sobre les subvencions i ajuts públics atorgats pel Consorci de Comerç, Artesania i Moda (CCAM) els anys 2014 i 2015 a les entitats [incloses a la sol·licitud d'informació]”, i que “durant l'any 2016 el Consorci de Comerç, Artesania i Moda (CCAM) no ha atorgat cap subvenció ni ajut públic a les [esmentades] entitats”. També es resol que es subministrerà la informació de què disposa el Departament, en el format demanat per la persona reclamant, en un termini màxim de trenta dies.
5. El 17 de març de 2016 es fa lliurament material a la persona reclamant de la informació esmentada a la Resolució de 18 de febrer de 2016. La informació s'adjunta a un escrit del secretari general del Departament d'Empresa i Coneixement que, amb aquest lliurament, dóna per finalitzada la tramitació de la sol·licitud.
6. El 3 d'abril de 2016, com s'ha dit, la persona reclamant presenta la seva reclamació a la GAIP, en considerar que la informació lliurada el 17 de març dóna satisfacció només parcial a la seva sol·licitud del 14 de gener:

“En els documents adjunts se m'adjunta informació parcial:



1. FECOTUR, només informació de sol·licituds dels anys 2014 i 2015. El 2014 sense llistat de factures i el 2015 només amb llistat d'importts referent a targetes de fidelització sense còpia ni justificants.
2. Associació d'Empresaris de Platja d'Aro i S'Agaró, només informació de sol·licituds dels anys 2014 i 2015. El 2014 sense llistat de factures i el 2015 només amb llistat de factures o importts referent a targetes de fidelització sense còpia ni justificants.
3. Botiguers de Tarragona, només informació de sol·licituds dels anys 2014 i 2015. El 2014 només amb llistat de totes les factures sense còpia ni justificants i el 2015 només amb llistat d'importts sense còpia ni justificants.
4. Comerç Figueres Associació, només informació de sol·licituds dels anys 2014 i 2015. El 2014 només amb llistat de totes les factures sense còpia ni justificants i el 2015 només amb llistat d'importts sense còpia ni justificants”.

A la reclamació la persona reclamant reconeix també que, al formular la sol·licitud, es va equivocar al emprar el verb “atorgar”, ja que en realitat el que volia era la informació sobre les subvencions satisfetes efectivament en el període considerat:

“Abans de res, cal fer notar un error meu per no estar habituat al llenguatge de l'administració: al demanar informació sobre ajuts públics atorgats als anys 2014, 2015 i 2016, en realitat em referia als ajuts pagats als anys 2014, 2015 i 2016, per tant serien ajuts atorgats els anys 2013, 2014 i 2015. No tindria sentit pensar contràriament tenint en compte que vaig fer la petició d'informació al dia 14-1-2016”.

També precisa que no cal que se li lliuri tota la informació sol·licitada, sinó només la que va indicar en un missatge de correu electrònic adreçat al secretari general del Departament d'Empresa i Coneixement uns dies abans de presentar la reclamació davant la GAIP:

“Havent aclarit això, em remeto al mail enviat el dia 22-3-2016 al Sr. [...] per a reclamar només:

- Expedient de subvencions concedides a Tarragona l'any 2013, amb llistat de totes les factures i [rebuts]. A més, una còpia escanejada només d'aquelles factures i rebuts que facin referència a targetes o plataformes de fidelització.
- Còpia escanejada de la factura i rebut de Tarragona emesa per Targeta Urbana el 31/12/2014 per un import de 5.000 €
- Còpia escanejada de la factura i rebut de Figueres emesa per Targeta Urbana el 16/12/2014 per un import de 13.673 €’.



Finalment, manifesta que vol accedir als justificants de les subvencions atorgades l'any 2015 que s'hagin pogut presentar per les esmentades entitats amb posterioritat a la data en què es va resoldre la seva sol·licitud:

“A més, si en el moment de la resolució d'aquesta queixa, ja s'haguessin justificat les subvencions del 2015, reclamo que també se m'adjunti els expedients i el llistat de factures i còpia de factures i justificants de les associacions mencionades”.

La persona reclamant no demana el procediment de mediació que ofereix la GAIP.

7. El 4 d'abril de 2016 la GAIP confirma la recepció de la reclamació a la persona reclamant. El 6 d'abril, el Ple de la GAIP l'admet a tràmit. El 7 d'abril, la GAIP comunica la presentació de la reclamació al Departament d'Empresa i Coneixement i li demana l'expedient, així com un informe jurídic sobre la reclamació presentada.
8. El 22 d'abril la GAIP rep el referit informe del Departament, signat pel seu secretari general d'Empresa i Coneixement, en què es reiteren els arguments manifestats en relació amb una Reclamació presentada prèviament per la mateixa persona reclamant davant d'aquesta Comissió (la número 7/2016, estimada parcialment per Resolució d'aquesta Comissió de 17 de març de 2016) per tal de considerar que la persona reclamant hauria incorregut en abús de dret al presentar dotze sol·licituds d'accés des del 26 d'octubre de 2015 (la darrera, el 3 d'abril de 2016) i utilitzar “el dret d'accés a la informació pública com un instrument de pressió”.

Atès aquest abús de dret, “que està incidint negativament en les tasques que té assignades el personal adscrit a l'àrea de comerç del CCAM”, l'informe proposa que es “desestim[i] la reclamació presentada” o que, “alternativament [...] sigui reconegut l'abús de dret per tal de poder inadmetre properes sol·licituds d'accés a la informació pública que puguin ser presentades per [la persona reclamant] a l'entorn dels mateixos temes”.

9. El 27 d'abril es dóna trasllat de l'informe a la persona reclamant i se la convida a fer-hi al·legacions. El mateix dia 27 la persona reclamant adreça un escrit a la GAIP en què reitera els arguments emprats en el marc de la Reclamació 7/2016 per tal de justificar que no ha incorregut en abús de dret al formular les seves diverses sol·licituds d'accés a informació. Aporta també l'única sol·licitud presentada des d'aleshores, el 3 d'abril, per tal de palesar que en la seva major part es refereix a “informació ja sol·licitada i que no m'ha sigut subministrada encara, en alguns casos per haver-la sol·licitat massa aviat”.



## Fonaments jurídics

### 1. *Competència de la GAIP*

La GAIP és competent per conèixer d'aquesta reclamació, en tenir per objecte el lliurament incomplet d'informació pública per part del Departament d'Empresa i Coneixement de la Generalitat de Catalunya. L'Administració de la Generalitat es troba sotmesa íntegrament a l'LTAIPBG i les resolucions expressives o presumptes que dicti sobre les sol·licituds d'accés a informació pública que se li adrecin poden ser objecte de reclamació gratuïta i voluntària davant la GAIP (articles 3.1.a i 39.1 LTAIPBG).

Tot i que, en aquest cas, la reclamació no s'interposi contra la resolució formal –estimàtoria– de la sol·licitud d'informació presentada, sinó contra l'acte material posterior de lliurament (incomplet) de la informació, aquesta Comissió és competent per atendre-la, ja que altrament s'arribaria al resultat absurd de posar a disposició de la ciutadania el mecanisme gratuït de garantia davant la GAIP quan l'Administració denegues formalment el dret d'accés, o quan no s'hi pronunciés en el termini establert (silenci administratiu), però no quan l'estimés i incomplís, a continuació, l'obligació de lliurament material, en el termini de trenta dies, que imposa l'article 36.1 LTAIPBG. No tindria sentit donar un tractament pitjor a les persones afavorides per una resolució formal estimàtoria, obligant-les a acudir directament als tribunals de l'ordre contenciós administratiu per obtenir l'accés efectiu a la informació sol·licitada. Així ho ha entès aquesta Comissió als apartats 4.d i 5.c del seu *Manual de reclamació*, assignant un caràcter preferent a aquestes reclamacions.

### 2. *El deure de motivació del lliurament parcial d'informació i la impossibilitat de restringir l'accés en la fase de lliurament material*

Tal i com s'ha assenyalat a l'antecedent núm. 2, la persona reclamant va demanar, a la seva sol·licitud inicial, no només la informació sobre les subvencions i ajuts concedits a una sèrie d'entitats, sinó també "còpia de tota la documentació presentada durant aquests anys per a les justificacions". Això inclou, per tant, còpia de les factures i rebuts que hagin pogut aportar les entitats per justificar el destí donat a les subvencions i ajuts percebuts.

Tot i que la sol·licitud va ser estimada íntegrament per Resolució de 18 de febrer de 2016 (antecedent núm. 4), el lliurament material de la informació produït per donar compliment a aquesta resolució va ser incomplet en no incloure, sobretot, la còpia de les factures i rebuts existents (antecedent núm. 6). A l'informe jurídic emès pel Departament a petició de la GAIP, aquest es limita a proposar la desestimació de la reclamació en considerar palesa l'existència d'abús de dret per part de la persona reclamant (antecedent núm. 8).



Convé remarcar que no es pot restringir l'accés en la fase de compliment d'una prèvia resolució estimatòria i de lliurament material de la informació sol·licitada. Si l'Administració considera que existeix alguna causa d'inadmissió o límit que pugui justificar una restricció total o parcial de l'accés a la informació sol·licitada, ho ha de motivar degudament a la resolució formal del procediment de sol·licitud (article 34.4 LTAIPBG). Si no ho fa, i estima íntegrament la sol·licitud, com és el cas objecte d'aquesta reclamació, té l'obligació de lliurar la informació sol·licitada, en el format demanat, sense poder impedir l'accés per la via fàctica de lliurar només una part d'aquesta. Tampoc no pot pretendre i justificar la manca de lliurament de la informació a l'informe jurídic emès a petició de la GAIP, durant la tramitació de la reclamació presentada contra el lliurament incomplet de la informació prèviament estimada. La resolució estimatòria d'una sol·licitud d'accés a informació pública és un acte administratiu favorable i, com a tal, només pot ser revocada d'ofici per l'Administració que l'ha dictada observant les estrictes limitacions i garanties pròpies del procediment de revisió d'ofici.

### 3. *L'accés a les factures i rebuts justificatius de les subvencions i ajuts concedits*

L'assenyalat al fonament jurídic anterior és suficient per estimar la reclamació i declarar el dret de la persona reclamant a que li sigui lliurada tota la documentació demanada a la seva sol·licitud inicial (llevat d'aquella a la qual renuncia expressament en l'escrit de reclamació presentat davant la GAIP). No és sobrer, tanmateix, reiterar les raons per les quals el dret d'accés a la informació pública inclou també l'accés a les factures i altres documents justificatius de les subvencions i ajuts concedits per les diverses administracions.

Tal com va assenyalar aquesta Comissió a la Resolució d'11 d'abril de 2016, sobre una incidència d'execució de la Resolució de la GAIP de 17 de març de 2016 sobre la Reclamació 7/2016 (una reclamació similar presentada per la mateixa persona reclamant contra el mateix Departament de la Generalitat), "[u]na exclusió genèrica de l'accés a les factures aportades per justificar una subvenció o ajut públic no és admissible a la llum de la regulació del dret d'accés continguda a l'LTAIPBG. Tot i que el tercer que lliura els béns o presta el servei facturat a l'entitat subvencionada no es relacioni directament amb l'Administració que concedeix la subvenció o ajut, la seva activitat té una connexió òbvia amb la subvenció o ajut concedit: es tracta d'una activitat retribuïda totalment o parcial amb fons públics que resulta (o ha de resultar) necessària per al compliment de l'objecte la subvenció o ajut. Aquesta connexió és la que explica que la normativa reguladora de les subvencions hagi exigít sempre l'aportació de les factures emeses pels tercers proveïdors durant la fase de justificació del seu compliment (article 30.3 de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions). I és la que fa que existeixi un interès



públic evident en l'accés de la ciutadania a les referides factures, que són un element clau del control de l'atorgament i el destí de les subvencions i ajuts públics. L'accés de la ciutadania a les

factures complementa, reforça i incentiva el control de les subvencions i ajuts dut a terme per les administracions que els concedeixen i la resta d'institucions de control existents, i fa possible el seguiment del destí que rep el diner públic fins als seus perceptors finals, un dels objectius bàsics de la nova legislació de transparència. L'article 15.1.e LTAIPBG confirma la importància de la transparència de la documentació justificativa de les subvencions quan inclou, entre la informació sotmesa al deure de publicitat activa de les administracions catalanes, 'la justificació o retiment de comptes per part dels beneficiaris de la subvenció o ajut atorgats'" (FJ 2).

#### 4. *L'ampliació de la informació demanada respecte la sol·licitud inicial*

Tal i com s'ha assenyalat a l'antecedent núm. 6, la persona reclamant afirma que, al formular la sol·licitud, es va equivocar al emprar el verb "atorgar", ja que en realitat el que volia era la informació sobre les subvencions satisfetes efectivament (no ja atorgades) en el període considerat (2014-2016). L'error comportaria que la seva petició d'informació abastés també les subvencions i ajuts atorgats a les entitats en qüestió durant l'any 2013, ja que s'haurien satisfet al llarg de 2014.

Per molt que a la reclamació es circumscriu la informació que es vol obtenir de l'any 2013 a les subvencions concedides a una sola de les entitats (Botiguers de Tarragona), amb el llistat de totes les factures i rebuts i còpia escanejada únicament d'aquelles factures i rebuts que facin referència a targetes o plataformes de fidelització, sembla clar que es tracta d'una ampliació de la petició inicial d'accés adreçada al Departament, ampliació d'un any addicional de la informació sol·licitada que no resulta possible efectuar durant la tramitació de la reclamació davant la GAIP. Des del punt de vista jurídic, el rellevant és l'atorgament de les subvencions, no el seu pagament material, de manera que el Departament no tenia motius per advertir l'error i demanar cap aclariment de la sol·licitud d'informació.

Tampoc no resulta admissible atendre en via de reclamació davant d'aquesta Comissió la petició d'accés als justificants de les subvencions atorgades l'any 2015 que s'hagin pogut presentar per les esmentades entitats amb posterioritat a la data en què es va resoldre la seva sol·licitud (antecedent núm. 6), ja que es tracta d'informació que no estava en poder del Departament quan va dictar la seva resolució i sobre la qual no es va poder pronunciar al decidir si procedia o no estimar-la. Les sol·licituds d'accés han d'estar acotades temporalment i no poden abastar informació que pugui obtenir en el futur l'Administració; d'altra banda, l'objecte de la reclamació



davant la GAIP ve delimitat per la sol·licitud inicial d'informació i per la seva resolució per part de l'Administració.

Això, naturalment, no exclou que la persona reclamant pugui presentar una nova sol·licitud d'accés en què demani tota aquesta informació al Departament, i que aquest la satisfaci immediatament, sense majors dilacions, atesa l'estreta connexió de la informació dels anys 2013

i 2016 amb la del període temporal comprès per la sol·licitud. Així ha succeït, de fet: a una sol·licitud d'accés presentada amb posterioritat per la mateixa persona reclamant, el dia 3 d'abril de 2016, sol·licita al Departament (entre altres informacions) exactament la mateixa informació que aquí es demana de l'any 2013, i pràcticament la mateixa de l'any 2016 (el llistat de les factures presentades fins el moment per les referides entitats per justificar les subvencions concedides el 2015 i una còpia escanejada únicament d'aquelles factures i rebuts que facin referència a targetes o plataformes de fidelització), sol·licitud que ha estat estimada per resolució expressa del seu secretari general de 3 de maig de 2016 (exp. MYJV88J31-1).

##### 5. *La inexistència d'abús de dret*

Com s'ha assenyalat a l'antecedent núm. 8, l'informe jurídic emès pel Departament d'Empresa i Coneixement reitera les consideracions sobre l'existència d'abús de dret efectuades amb motiu de la tramitació de la Reclamació 7/2016, i que aquesta Comissió va descartar. Atès que l'únic element que ha variat respecte d'aleshores és la presentació per la mateixa persona reclamant d'una nova petició d'accés a informació pública, el darrer 3 d'abril, petició que es limita a demanar l'accés a informacions estretament relacionades amb les ja sol·licitades, i que el propi Departament ha acabat estimant mitjançant la Resolució del seu secretari general de 3 de maig (com s'ha vist al fonament jurídic anterior), cal tornar a descartar l'existència d'abús de dret i donar per reproduïdes les consideracions manifestades al fonament jurídic 4 de la Resolució d'aquesta Comissió de 17 de març que va estimar parcialment aquella reclamació. L'oferiment de reducció de la informació que li hauria de ser lliurada efectuat reiteradament per la persona reclamant confirmaria aquesta inexistència d'abús de dret.

##### 6. *Seguiment de l'execució*

L'article 43.5 LTAIPBG estableix que "l'Administració ha de comunicar a la Comissió [GAIP] 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 per l'apartat 30 del seu *Manual de reclamació*, podent adoptar les mesures que s'hi preveuen en cas d'incompliment.

#### 7. *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, 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 18 de maig de 2016, resol per unanimitat:

1. Estimar parcialment la Reclamació 18/2016 i declarar el dret de la persona reclamant a que el Departament d'Empresa i Coneixement li lliuri la informació següent:
  - a) Còpia escanejada de la factura i rebut de Tarragona emesa per Targeta Urbana el 31/12/2014 per un import de 5.000 euros.
  - b) Còpia escanejada de la factura i rebut de Figueres emesa per Targeta Urbana el 16/12/2014 per un import de 13.673 euros.
2. Desestimar la pretensió que aquesta Comissió declari el dret a accedir a la resta d'informacions no incloses a la sol·licitud inicial d'accés.
3. Requerir al Departament d'Empresa i Coneixement de la Generalitat de Catalunya que, en el termini màxim de set dies des de la notificació d'aquesta resolució, lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1.
4. Requerir al Departament d'Empresa i Coneixement de la Generalitat de Catalunya que, en el termini indicat, informi la GAIP de les actuacions dutes a terme per a l'execució material d'aquesta resolució.
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 18/2016 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.



COMISSIÓ DE GARANTIA  
DEL DRET D'ACCÉS  
A LA INFORMACIÓ PÚBLICA

Barcelona, 18 de maig de 2016

Elisabet Samarra i Gallego  
Presidenta

---

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.