

Resolució 170/2018, de 14 de juny**Número d'expedient de la reclamació:** 68/2018**Administració reclamada:** Ajuntament de Martorell**Informació reclamada:** Desglossament anual de despeses i factures amb càrrec a les aportacions econòmiques als grups polítics des de l'any 2015 fins al 2017.**Sentit de la resolució:** Estimació

Resum: Concorre un interès públic innegable en l'accés a aquesta informació considerant que són recursos de naturalesa pública (surten dels pressupostos municipals), lligats a una finalitat d'interès públic (facilitar i possibilitar l'exercici de les funcions dels electes locals agrupats d'acord amb la llista electoral), determinats en la seva quantia pels propis grups polítics reunits en Ple, i que els beneficiaris i gestors són electes locals, que com a tals estan sotmesos a un especial escrutini en un escenari de transparència, retiment de comptes i control ciutadà dels poders públics. El fet que les subvencions als grups polítics municipals estiguin excloses de l'aplicació del marc general regulador de la justificació de les subvencions i de l'activitat fiscalitzadora ordinària de la intervenció no comporta cap limitació en l'aplicació a aquestes subvencions del règim general de transparència i d'accés a la informació previst per l'LTAIPBG, de la mateixa manera que les obligacions de transparència en la contractació pública de l'article 13 LTAIPBG són d'aplicació també als contractes patrimonials, per bé que estan exclosos del règim jurídic general dels contractes del sector públic. L'Ajuntament s'oposa a lliurar la informació fonamentant-ho en què el Ple no l'hauria exigit, essent l'únic òrgan que podria fer-ho, sense que *"aquesta legitimació pugui fer-se extensiva a les persones que tenen dret a accedir a la informació pública"*. Però aquesta afirmació no té base legal; d'una banda, de l'article 73.3 LBRL no es desprèn aquest caràcter exclusiu i exclouent de la funció de control del Ple, i d'altra banda, de la legislació de transparència i accés a la informació es desprèn just el contrari: l'interès del legislador en facilitar el control i seguiment ciutadà de la despesa pública i del capteniment i actuació dels electes i dels seus dirigents, i l'exigència d'aplicar el principi general de transparència en la interpretació de la normativa local, d'acord amb allò previst per l'article 7 LTAIPBG, que disposa que el principi de transparència s'ha d'interpretar i aplicar en tots els casos de manera preferent, de manera que qualsevol limitació en l'aplicació d'aquest principi ha d'estar fonamentada en un límit o en una excepció expressament establerts per una norma amb rang de llei, cosa que, com ja ha quedat establert, no fa l'LBRL. No resulta justificable interpretar que la manca de control per part del Ple impedeix la facultat de control ciutadà; o dit d'altra manera, que el deixament de funcions o la inactivitat del Ple en relació amb la facultat que té atribuïda per l'article 73.3 LBRL d'exercir el control sobre les subvencions que ha atorgat als grups municipals impedeix que la ciutadania pugui accedir a aquesta informació pública d'acord amb l'LTAIPBG, sinó que contràriament, cal interpretar que l'entrada en vigor de l'LTAIPBG i el nou marc de transparència que imposa a la gestió dels recursos públics suposa un grau d'exigència encara major d'allò que l'LBRL preveia com una potestat de control del Ple. Difícilment es pot considerar els grups municipals com entitats alienes als ajuntaments; són ajuntament, i com a tals, estan sotmesos al mateix règim de transparència i control que ho està la gestió de recursos públics que fa l'Ajuntament, i res justificaria que l'accés a la documentació relativa a la gestió de recursos públics de la hisenda local que administren i gestionen els grups polítics hagi de ser inferior al que s'aplica a la gestió econòmica del pressupost que gestiona l'Ajuntament. La justificació de la despesa feta amb càrrec a les subvencions 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, i que aquests grups polítics tenen l'obligació de tenir-la a disposició del Ple (almenys, la de la legislatura en curs), d'acord amb l'article 73 LBRL, i que els grups són part de l'Ajuntament. Igualment, es compleix el requisit de preexistència de la informació considerant l'obligació legal de tenir-la a disposició del Ple establerta al mateix article 73 LBRL, 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, aquesta informació s'ha de considerar pública i accessible per la via del dret d'accés, encara que no hagi estat reclamada pel Ple. En relació amb les dades personals que constin a les factures i documentació justificativa de la despesa, el dret d'accés ha de prevaldre sobre el dret a la protecció de dades personals dels regidors i regidores; tanmateix, en relació amb les dades personals de terceres persones físiques que hi apareguin, s'hauran d'anonimitzar de les factures i documentació relativa a les despeses, en no ser rellevants per a la finalitat de control de la despesa realitzada pels grups municipals, mantenint però la referència concreta al concepte i quantia de cada despesa. Atès que els grups municipals no tenen personalitat jurídica pròpia, l'Administració obligada a donar compliment d'aquesta Resolució és l'Ajuntament, que s'haurà de proveir d'aquesta informació requerint-la als grups polítics de la manera i pel procediment que consideri addient, tenint en compte, en tot cas, que el contingut d'aquesta Resolució no vincula l'Ajuntament a exercir la facultat de control intern per part del Ple prevista a l'article 73.3 LBRL. No havent-hi oposició de cap persona afectada per l'accés, no resulta procedent suspendre l'execució d'aquesta resolució, que no es podrà donar tanmateix per satisfeta amb la documentació lliurada a la GAIP, sinó que exigirà el lliurament a la persona reclamant o la facilitació de la consulta presencial de la documentació, en el termini fixat a la part resolutiva

Paraules clau: Ajuntament. Grups municipals. Subvencions. Resolució contra desestimació. Informació pública. Límits. Protecció de dades personals. Trasllat. Al·legacions.

Ponent: Elisabet Samarra i Gallego

Antecedents

1. El 7 de març de 2018 té entrada a la GAIP la Reclamació 68/2018, presentada contra l'Ajuntament de Martorell en relació amb la sol·licitud d'informació indicada a l'antecedent següent. La persona reclamant no sol·licita seguir el procediment de mediació previst a l'article 42 de la Llei 19/2014, de 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 Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (RGAIP), aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol.
2. La sol·licitud d'informació que ara es reclama, de 21 de gener de 2018, tenia per objecte la informació següent: "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".
3. L'Ajuntament de Martorell resol la sol·licitud d'accés a informació pública, desestimant-la pel Decret número 311/2018, de 15 de febrer, que es basa en l'informe del Secretari de la corporació transcrit al cos de la resolució i que conclou: "*S'ha de denegar la sol·licitud d'accés a*



la informació pública objecte d'aquest informe, donat que la informació sol·licitada no es troba a l'Ajuntament de Martorell, sinó que forma part de la comptabilitat específica que han de dur els grups polítics municipals."

4. El 12 de març de 2018, la GAIP comunica a la persona reclamant que s'admet provisionalment a tràmit la reclamació, identifica la persona responsable de la seva tramitació, li indica els propers tràmits que se seguiran, així com les dades de contacte electrònic, per si vol fer-ne el seguiment. El mateix dia, la GAIP comunica a l'Administració reclamada la presentació de la reclamació i li demana que, dins del termini de quinze dies, li trameti l'expedient i un informe que reculli el seu posicionament.
5. El 3 d'abril de 2018 l'Ajuntament de Martorell tramet a la GAIP l'informe i l'expedient sol·licitats. L'Informe del secretari reitera el sentit i la fonamentació de la desestimació de la sol·licitud, reafirmant-se en què de la previsió legal de que els grups polítics hagin de dur una comptabilitat específica de la dotació econòmica que se'ls assigni amb càrrec als pressupostos anuals de la Corporació, que han de posar a disposició del ple de la Corporació sempre que aquest ho demani, se'n desprèn que: *"Només el ple de la Corporació local està legitimat per reclamar als grups polítics municipals el retiment de la comptabilitat específica de les dotacions econòmiques percebudes, sense que aquesta legitimació es pugui fer extensiva a les persones que tenen el dret d'accedir a la informació pública. Tot això, sens perjudici que aquesta comptabilitat pugui ser exigida pels jutjats i tribunals en l'exercici de la seva funció jurisdiccional, així com pel Tribunal de Comptes o la Sindicatura de Comptes en l'exercici de la seva funció fiscalitzadora dels comptes de les entitats locals. III.- En el cas de l'Ajuntament de Martorell, durant aquest mandat el ple no ha exigít als grups polítics municipals la presentació de llur comptabilitat específica. Per aquest motiu, el desglossament de la despesa anual dels grups polítics de l'Ajuntament de Martorell, així com les factures justificatives d'aquesta despesa no són documents integrants de la comptabilitat municipal, sinó de la comptabilitat específica que han de dur aquests grups polítics, per la qual cosa aquests documents no es troben a les oficines municipals. Si una documentació no es troba a les oficines municipals, és obvi que no s'hi pot facilitar el seu accés."*
6. El 12 d'abril de 2018, la GAIP demana a l'Ajuntament de Martorell que, d'acord amb l'article 34.1bis RGAIP, notifiqui als grups municipals afectats la presentació de la reclamació, per tal que pugin formular-hi al·legacions. Aquest escrit especifica que l'Ajuntament ha d'informar a la GAIP tan bon punt hagi practicat els trasllats sol·licitats, fent-ne arribar la documentació acreditativa. Tot seguit, informa a les parts de la suspensió del termini per resoldre mentre duri aquest tràmit.



7. El 7 de maig de 2018, transcorregudes tres setmanes des de la sol·licitud de trasllat als grups polítics municipals sense rebre documentació acreditativa de la pràctica dels mateixos, la GAIP requereix a l'Ajuntament de Martorell que n'informi.
8. El 22 de maig de 2018 l'Ajuntament de Martorell, tramet a la GAIP documentació acreditativa de la pràctica dels trasllats requerits.
9. El 6 de juny de 2018 el Grup municipal del Partit dels Socialistes de Martorell tramet a la GAIP un correu electrònic en el que s'hi adjunta documentació consistent en un desglossament de les despeses del grup corresponents al període de 2015 a 2017. En aquest correu electrònic no es formulen al·legacions en contra de l'accés reclamat.
10. El 14 de juny de 2018, el Grup municipal del PDECAT de Martorell tramet a la GAIP per correu electrònic un escrit en el que consta la relació d'ingressos i despeses, per dates i conceptes, des de juny de 2015 fins al 31 de maig de 2018, un resum per anualitat i conceptes, dels ingressos i pagaments, els justificants bancaris dels pagaments fets per el grup municipal des del mes de juny de 2015 fins al 31 de maig de 2018, així com un certificat de les despeses en concepte de lloguer del local del Grup Municipals dels anys 2015, 2016 i 2017, i un certificat de saldo del compte corrent titularitat del grup municipal a data 31 de maig de 2018. L'escrit del grup municipal del PDECAT de Martorell detalla com, en base als criteris establerts sobre protecció de dades personals de tercers al fonament jurídic quart de les Resolucions de la GAIP 6/2018, de 22 de gener i 19/2018, de 7 de febrer, s'han anonimitzat les dades de terceres persones a les quals s'han fet els pagaments que consten a les factures i documents adjunts a l'escrit.
11. El 9 de gener de 2018 l'APDCAT va dictaminar en relació amb la consulta plantejada per al GAIP amb motiu d'una reclamació amb idèntic objecte que aquesta, el següent: *“La normativa de protecció de dades no impedeix l'accés del reclamant a la informació sobre les quanties abonades per la corporació als diferents grups polítics municipals. Tampoc impediria 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”, per bé que recomana l'anonimització de la informació personal que pugui aparèixer a la documentació justificativa de les despeses referent a terceres persones físiques alienes al grup.”*



Fonaments jurídics

1. *Competència de la GAIP i admissibilitat de la Reclamació.*

L'article 39.1 LTAIPBG estableix que les resolucions expresses o presumptes en matèria d'accés a la informació pública poden ser objecte de reclamació gratuïta i voluntària davant de la GAIP.

La reclamació reuneix els requisits formals establerts per l'LTAIPBG i per l'RGAIIP i, per tant, és admissible a tràmit.

2. *Sobre l'interès públic en la divulgació de la informació reclamada.*

Les aportacions econòmiques als grups polítics o grups municipals estan molt escassament regulades a 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. 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 el grup municipal pot administrar-lo discrecionalment dins dels límits de la finalitat legalment establerta. Doncs bé, conèixer l'ús i la finalitat que li dona cada grup municipal als fons públics que rep constitueix, sens dubte, informació que rau de ple dins de la finalitat genèrica de la transparència, que és la rendició de comptes a la ciutadania de les administracions en general, i particularment de les persones que han estat elegides per representar-les .

Així ho ha considerat aquesta Comissió arran de reclamacions presentades amb el mateix objecte contra diferents ajuntaments, entre les quals les Resolucions 6/2018, 18/2018, 19/2018, 20/2018, 21/2018 i 22/2018. En la Resolució 6/2018, de 22 de gener, concretament, s'expressava així: *"la informació relacionada amb la destinació donada a aquestes aportacions per part dels grups polítics perceptors és informació rellevant per a la finalitat de la transparència, en la mesura en què, d'una banda, posa a l'abast de la ciutadania la informació necessària per al control de legalitat de la destinació donada a aquests recursos finalistes, i de l'altra, permet el control ciutadà de l'oportunitat de les despeses fetes amb càrrec a aquests recursos públics, de manera que pugui formar-se una opinió crítica de l'actuació dels seus representants polítics a l'Ajuntament que pot fins i tot incidir en la determinació del seu vot en un futur. Un control ciutadà, finalment, que en el context de la transparència és molt rellevant facilitar i garantir, considerant que l'ús d'aquests fons escapa dels*



mecanismes ordinaris de control, com la fiscalització de la intervenció municipal (tret que el Reglament orgànic municipal prevegi una altra cosa, cosa que no és gens comú) i que, encara que la legislació de règim local atribueixi al Ple la potestat de control, el cert és que en la immensa majoria dels casos el Ple està fent deixament d'aquestes funcions” (FJ2).

Igualment, cal tenir en compte altres consideracions relacionades amb l'interès públic en la difusió d'aquesta informació i la seva rellevància per a la finalitat de la transparència, com ho és el fet que aquestes subvencions estiguin excloses dels mecanismes de control intern ordinaris, ja que d'acord amb l'article 4 de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions (LGS), a les subvencions als grups polítics municipals no els és d'aplicació el procediment general de gestió i justificació de les subvencions concedides per les administracions públiques que s'hi regula als articles 29 i següents, i per tant, la intervenció municipal ordinàriament les exclou de l'àmbit de la seva fiscalització, restant així el seu control intern exclusivament a mans del Ple de l'Ajuntament (art. 73 LBRL), que molt sovint no l'exerceix; addicionalment, cal tenir també en compte que en el procés de presa de decisió en relació amb l'import a percebre hi participen els propis grups que en seran els beneficiaris, la qual cosa afegeix interès en la transparència del procés de presa de decisió de cara al retiment de comptes a la ciutadania.

Per tant, concorre un interès públic innegable en l'accés a aquesta informació considerant que són recursos de naturalesa pública (surten dels pressupostos municipals), lligats a una finalitat d'interès públic (facilitar i possibilitar l'exercici de les funcions dels electes locals agrupats d'acord amb la llista electoral), determinats en la seva quantia pels propis grups polítics reunits en Ple, i que els beneficiaris i gestors són electes locals, que com a tals estan sotmesos a un especial escrutini en un escenari de transparència, retiment de comptes i control ciutadà dels poders públics.

3. *Sobre la naturalesa jurídica subvencional de les aportacions econòmiques als grups i la seva submissió al règim d'accés a les subvencions establert a l'LTAIPBG.*

L'Ajuntament, en el seu informe jurídic, no discuteix sinó que afirma que és innegable la naturalesa jurídica de subvenció de les aportacions econòmiques fetes als grups municipals per al seu funcionament, malgrat que no els sigui d'aplicació el sistema ordinari de justificació de les subvencions davant la intervenció municipal regulat a l'article 30 LGS, sinó allò previst per l'article 73.3 LBRL, que obliga als grups polítics a dur una comptabilitat específica de la dotació econòmica que se'ls assigni amb càrrec als pressupostos anuals de la Corporació, i posar-la a disposició del ple de la Corporació, sempre que aquest ho demani. Coincideix, doncs amb el criteri d'aquesta Comissió, que en la Resolució 6/2018, de 22 de gener, va argumentar a bastament la naturalesa subvencional d'aquestes aportacions en el seu FJ6.



Ara bé, establert que les aportacions als grups són subvencions, cal advertir que del fet que estiguin excloses de l'aplicació del marc general regulador de la justificació de les subvencions, i especialment de l'activitat fiscalitzadora ordinària de la intervenció, per expressa disposició de l'LGS no se'n pot derivar que quedin igualment excloses del règim general de transparència i d'accés a la informació previst per l'LTAIPBG, que no les exclou, de la mateixa manera que les obligacions de transparència en la contractació pública de l'article 13 LTAIPBG són d'aplicació també als contractes patrimonials, per bé que estan exclosos del règim jurídic general dels contractes del sector públic (art. 4.1.p del Reial Decret Legislatiu 3/2011, del 14 de novembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de contractes del sector públic i art. 9 de la nova Llei 9/2017, del 8 de novembre, de contractes del sector públic, per la qual es transposen a l'ordenament jurídic espanyol les Directives del Parlament Europeu i del Consell 2014/23/UE i 2014/24/UE, del 26 de febrer de 2014).

Igualment, no és obstacle per a l'aplicació a aquestes subvencions del règim d'accés a la informació de l'LTAIPBG el fet que l'article 73.3 LBRL prevegi una potestat de control de les subvencions per part del Ple de l'Ajuntament, ja que en cap cas es justifica ni s'estableix legalment que aquest control del Ple hagi de ser exclusiu i excloent d'altres fórmules de control ciutadà, com les previstes a l'LTAIPBG, de la mateixa manera que no seria defensable interpretar que el fet que la normativa atribueixi el control i la fiscalització d'altres despeses a la intervenció suposi l'exclusió o la manca de legitimitat de la ciutadania per fer-ne el control a través dels mecanismes de transparència i accés a la informació previstos per l'LTAIPBG, tal i com es justificarà en el FJ següent.

4. Sobre el caràcter excloent de la facultat del Ple per requerir la informació.

L'Ajuntament, en el seu informe, infereix de l'article 73.3 LBRL que l'Ajuntament en Ple és l'únic òrgan legitimat per poder demanar als grups municipals la informació objecte de reclamació. Diu l'Ajuntament que: *"II.- El paràgraf cinquè de l'article 73.3 de la Llei 7/1985 obliga als grups polítics a dur una comptabilitat específica de la dotació econòmica que se'ls assigni amb càrrec als pressupostos anuals de la Corporació, que han de posar a disposició del ple de la Corporació, sempre que aquest ho demani.*

Per tant, si el ple d'una entitat local no requereix als seus grups polítics la posta a disposició de llur comptabilitat específica, aquests grups no l'han de presentar. Només el ple de la Corporació local està legitimat per reclamar als grups polítics municipals el retiment de la comptabilitat específica de les dotacions econòmiques percebudes, sense que aquesta legitimitat es pugui fer extensiva a les persones que tenen el dret d'accedir a la informació pública. Tot això, sens perjudici que aquesta comptabilitat pugui ser exigida pels jutjats i tribunals en l'exercici de la seva funció jurisdiccional, així com pel Tribunal de Comptes o la Sindicatura de Comptes en l'exercici de la seva funció fiscalitzadora dels comptes de les entitats locals.



III.- En el cas de l'Ajuntament de Martorell, durant aquest mandat el ple no ha exigit als grups polítics municipals la presentació de llur comptabilitat específica. Per aquest motiu, el desglossament de la despesa anual dels grups polítics de l'Ajuntament de Martorell, així com les factures justificatives d'aquesta despesa no són documents integrants de la comptabilitat municipal, sinó de la comptabilitat específica que han de dur aquests grups polítics, per la qual cosa aquests documents no es troben a les oficines municipals. Si una documentació no es troba a les oficines municipals, és obvi que no s'hi pot facilitar el seu accés.”

D'aquesta argumentació es desprèn que l'Ajuntament s'oposa a lliurar la informació fonamentant-ho en què el Ple no l'hauria exigit, essent l'únic òrgan que podria fer-ho, sense reconèixer que *“aquesta legitimitació pugui fer-se extensiva a les persones que tenen dret a accedir a la informació pública”*. Però aquesta afirmació no té base legal; d'una banda, de l'article 73.3 LBRL no es desprèn aquest caràcter exclusiu i exclouent de la funció de control del Ple, i d'altra banda, de la legislació de transparència i accés a la informació es desprèn just el contrari: l'interès del legislador en facilitar el control i seguiment ciutadà de la despesa pública i del capteniment i actuació dels electes i dels seus dirigents, i l'exigència d'aplicar el principi general de transparència en la interpretació de la normativa local, d'acord amb allò previst per l'article 7 LTAIPBG, que disposa que el principi de transparència s'ha d'interpretar i aplicar en tots els casos de manera preferent, de manera que qualsevol limitació en l'aplicació d'aquest principi ha d'estar fonamentada en un límit o en una excepció expressament establerts per una norma amb rang de llei, cosa que, com ja ha quedat establert, no fa l'LBRL. En aquest sentit s'ha expressat ja aquesta Comissió en la Resolució 156/2018, de 20 de juny, que en el seu FJ 5, valorant les al·legacions que en aquest mateix sentit s'havien fet, establia que: *“la facultat del Ple de demanar aquesta informació als grups no es configura legalment amb caràcter exclusiu, ni explícitament ni implícitament. L'article 73.3 LBRL que és el que empara aquesta facultat, de fet, ni tan sols té per objecte regular-la, sinó establir l'obligació dels grups polítics de dur una comptabilitat específica “que han de posar a disposició del Ple sempre que els ho demani”*. D'aquesta referència a la possibilitat que el Ple els demani la comptabilitat específica als grups no se'n pot desprendre, com ho fan els grups al·legants, que ningú més que el Ple pugui conèixer aquesta informació, que en cap cas es configura legalment com a confidencial ni reservada. El que fa l'LBRL, a més d'establir l'obligació dels grups municipals de dur-ne una comptabilitat específica, és definir que el Ple és l'òrgan intern municipal que la pot exigir i a qui han de retre'n comptes, considerant que per l'exclusió de l'LGS quedarien, en principi, fora de la fiscalització ordinària de la Intervenció municipal. Però no hi ha empara per afirmar que aquest control intern sigui exclusiu i es pugui oposar al control ciutadà que l'LTAIPBG estableix sobre l'activitat de les Administracions i, molt especialment, sobre la gestió econòmica dels recursos públics. (...) les al·legacions (...) pretenen que la manca d'exercici d'aquesta facultat de control intern que l'article 73.3 LBRL atribueix al Ple elimini la facultat de control ciutadà que l'LTAIPBG



projecta sobre les subvencions, la qual cosa no se sustenta ni és compatible amb la garantia de la transparència i del retiment de comptes, ja que suposaria validar que l'absència de control intern justifiqui la impracticabilitat del control extern. Per tant, no resulta justificable interpretar que la manca de control per part del Ple impedeix la facultat de control ciutadà; o dit d'altra manera, que el deixament de funcions o la inactivitat del Ple en relació amb la facultat que té atribuïda per l'article 73.3 LBRL d'exercir el control sobre les subvencions que ha atorgat als grups municipals impedeix que la ciutadania pugui accedir a aquesta informació pública d'acord amb l'LTAIPBG, sinó que contràriament, cal interpretar que l'entrada en vigor de l'LTAIPBG i el nou marc de transparència que imposa a la gestió dels recursos públics suposa un grau d'exigència encara major d'allò que l'LBRL preveia com una potestat de control del Ple. Així s'expressava, en aquest sentit, la Resolució 6/2018, de 22 de gener, en establir que "cal interpretar que a resultes de la legislació de transparència, el Ple està impel·lit a exercir el control que li atorga l'LBRL i no fer deixament d'aquestes funcions, considerant que la seva inactivitat suposa mantenir la gestió d'aquests recursos públics en un pla opac i sense control, contrari als principis de transparència."

Per tant, no es pot admetre la condició exclusiva i excoent que es vol atribuir a la facultat de control del Ple de les subvencions als grups municipals, que no és incompatible ni és oposable a l'obligació de retiment de comptes de la gestió de recursos públics, especialment quan el fan persones electes, i la garantia de facilitar-ne el control ciutadà.

Però és que, a més, en aquest cas s'està fonamentant l'exclusió del control ciutadà precisament en la manca prèvia de control per part del Ple, de manera que el resultat seria doblement contrari als principis de transparència. La manca d'actuació del Ple al·legada per l'Ajuntament no pot justificar que aquesta informació hagi de ser exclosa del control i de l'accés per part de la ciutadania, ja que, com s'ha dit en el FJ anterior, no hi ha cap motiu per interpretar que l'LTAIPBG exclou de l'àmbit de la seva aplicació les subvencions que s'atorguen als grups polítics municipals, considerant que sotmet al règim de transparència les subvencions que reben fins i tot els particulars, i per tant, la legitimació per demanar aquesta informació, contràriament al que afirma l'Ajuntament, estaria en mans de qualsevol ciutadà arran de l'LTAIPBG, amb independència de la facultat interna de control del Ple.

5. Sobre la condició d'informació pública de la documentació que es reclama.

El dret d'accés es projecta, d'acord amb l'article 2.b LTAIPBG, sobre tota 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". D'acord amb això, caldrà veure si concorren en el cas els requisits establerts en aquest precepte perquè pugui considerar-se que la informació relacionada amb la justificació de la despesa feta pels grups polítics municipals amb càrrec a les subvencions rebudes



és informació pública o no, i especialment si el fet que el Ple de l'Ajuntament no l'hagi reclamada i es mantingui en mans dels grups polítics pot sostreure-li aquesta condició.

En primer lloc, cal dir que la informació a mans dels grups polítics s'ha de considerar informació a mans de l'Administració, ja que els grups polítics municipals no són una cosa diferenciada de l'Ajuntament, sinó que en són part. La Resolució 6/2018, de 22 de gener, ja s'hi va pronunciar, establint que els grups polítics municipals no tenen una personalitat jurídica pròpia i diferenciada de l'Ajuntament, sinó que són una fórmula organitzativa pensada per facilitar la relació dels electes d'una mateixa llista electoral amb els òrgans municipals. Així resulta de la legislació de règim local (article 50.1 del Text Refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat per Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril (TRLRMLC), que preveu que es constitueixin *“per al millor funcionament dels òrgans de la corporació”, de l'article 73.3 de la Llei 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del règim local (LBRL), que preveu la seva creació “als efectes de la seva actuació corporativa”*) i de la jurisprudència del Tribunal Constitucional, que no els considera subjectes diferenciats titulars de drets o obligacions pròpies, sinó com a solucions organitzatives de caràcter intern destinades a facilitar el *“ius in officium”* dels electes, per a la finalitat *“d'organització grupal del treball corporatiu”* (STC 30/1993, de 15 de gener) i del Tribunal Suprem, que els considera *“un element organitzatiu de l'estructura dels òrgans de govern del municipi que es constitueix com a via o com a mitjà essencial per a que els representants populars que formen part de les respectives corporacions participin en l'activitat democràtica d'aquestes”* (STS 15584/1994 - ECLI: ES:TS:1994:15584). Per tant, 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, són titulars de drets econòmics en relació amb l'aportació que se'ls fa per a garantir el seu funcionament. Això no és contradictori amb el fet que puguin disposar d'un NIF, ja que aquesta identificació fiscal no va lligada a la personalitat jurídica sinó al fet que són obligats tributaris, d'acord amb l'article 35.2. de la Llei 58/2003, del 17 de desembre, general tributària. Aquesta manca de personalitat jurídica diferenciada portava a que s'afirmés en la Resolució 6/2018, de 22 de gener, que difícilment es pot considerar els grups municipals com entitats alienes als ajuntaments; són ajuntament, i com a tals, estan sotmesos al mateix règim de transparència i control que ho està la gestió de recursos públics que fa l'Ajuntament, i res justificaria que l'accés a la documentació relativa a la gestió de recursos públics de la hisenda local que administren i gestionen els grups polítics hagi de ser inferior al que s'aplica a la gestió econòmica del pressupost que gestiona l'Ajuntament. D'acord amb l'exposat, tant si el Ple hagués demanat la informació com si no ho ha fet, com en aquest cas, la informació reclamada és informació pública ja que és a mans dels grups polítics, que són part no diferenciada de l'Ajuntament.

Cal tenir en compte, d'altra banda, que fins i tot si consideréssim els grups municipals com a ens aliens a l'Ajuntament, haurien de concloure igualment que la informació que és a les seves mans és informació pública, considerant que el Ple té la facultat d'exigir-la, d'acord amb l'article 73.3 LBRL. Efectivament, l'article 2.b LTAIPBG parla d'informació *“en poder”* i no pas *“en possessió”* de



l'Administració. La possessió és una noció que fa referència a la disponibilitat material de la informació, mentre que "en poder" va més enllà de la possessió i abasta també la informació que no és materialment a mans de l'Ajuntament, però que l'Ajuntament té potestat o poder per exigir que li sigui lliurada com a conseqüència de la seva activitat o l'exercici de les seves funcions. En conseqüència, cal concloure que la justificació de la despesa feta amb càrrec a les subvencions 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, i que aquests grups polítics són part de l'Ajuntament.

Es compleix també un altre requisit per a que la informació reclamada pugui ser considerada informació pública: la preexistència de la informació en relació amb la sol·licitud d'accés. Efectivament, l'article 73.3 LBRL estableix l'obligació dels grups polítics de portar una comptabilitat específica en relació amb aquestes subvencions, que han de posar a disposició del Ple quan els la demani. Pressuposant que els grups compleixen amb aquesta obligació legal, la informació reclamada no s'hauria d'elaborar arran de la petició (almenys, la de la legislatura en curs), sinó que hauria de ser preexistent a la sol·licitud d'accés), de la mateixa manera que és presumible que existeixin a mans dels grups les factures i altres comprovants de les despeses realitzades.

Per tant, en la mesura en què existeixi i es conservi, aquesta informació s'ha de considerar pública i accessible per la via del dret d'accés, encara que no hagi estat reclamada pel Ple. 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 com a grup, el dret d'accés no es podrà satisfer per inexistència de la informació, i així s'haurà de fer constar, 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.

Atès que els grups municipals no tenen personalitat jurídica pròpia, l'Administració obligada a donar compliment d'aquesta Resolució és l'Ajuntament, que s'haurà de proveir d'aquesta informació requerint-la als grups polítics de la manera i pel procediment que consideri addient, tenint en compte, en tot cas, que el contingut d'aquesta Resolució no vincula l'Ajuntament a exercir la facultat de control intern per part del Ple prevista a l'article 73.3 LBRL.

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

La GAIP, en la tramitació de la reclamació que va conduir a la seva Resolució 18/2018 (d'identificació objecte a la que ara es resol) va demanar a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) que emetés informe sobre la conformitat i adequació de l'accés a la legislació de protecció de dades personals, considerant que va existir oposició per part d'un dels grups municipals afectat per la reclamació. L'APDCAT, en la ponderació entre el dret d'accés i el dret a la protecció de dades, va tenir en compte i deixar constància expressa de la rellevància d'aquesta informació als efectes de la transparència i per a la comprovació del ciutadà de la correcta utilització dels fons i "per a formar-se



una opinió crítica sobre les diverses maneres de procedir dels diferents grups". Afegeix consideracions sobre les dades de terceres persones físiques que puguin aparèixer en les factures o documentació comptable, i la conveniència d'anonimitzar-les, en els termes següents: "Des del punt de vista de 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 [es refereix a la legislació de transparència catalana] 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. Essent així, 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. (...) 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. Convé recordar que l'anonimització hauria de ser sempre la primera mesura a tenir en compte davant l'eventual accés a informació personal afectada per l'exercici del dret d'accés dels ciutadans. Seria suficient doncs aportar informació sobre els conceptes.

Pel que fa a la informació que pugui afectar els regidors membres del grup, si la informació es dona sense facilitar el detall d'eventuals despeses de representació (àpats, viatges, allotjaments realitzats en el sí de les activitats inherents dels grups polítics), 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. No obstant això, 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."

Fetes aquestes precisions i en aquestes condicions, l'APDCAT conclou que "la normativa de protecció de dades no impedeix l'accés del reclamant a la informació sobre les quanties abonades



per la incorporació als diferents grups polítics municipals. Tampoc impediria 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.”

D'acord amb l'exposat, el dret d'accés ha de prevaldre sobre el dret a la protecció de dades personals dels regidors i regidores, de manera que no s'han d'eliminar de la documentació i la comptabilitat relativa a les despeses realitzades amb càrrec a les dotacions del grup polític municipal, considerant que aquestes despeses finalistes han d'estar imputades a la seva activitat com a regidor -especialment sotmesa a escrutini públic en un escenari de transparència- i que l'ample marge de discrecionalitat de què disposen per a la utilització d'aquests recursos públics justifica ampliar proporcionalment les possibilitats de controlar-la; tanmateix, en relació amb les dades personals de terceres persones físiques que hi apareguin, s'hauran d'anonimitzar de les factures i documentació relativa a les despeses, en no ser rellevants per a la finalitat de control de la despesa realitzada pels grups municipals, mantenint però la referència concreta al concepte i quantia de cada despesa. Això sens perjudici que la ponderació pugui ser favorable a l'accés en un altre cas concret, si queda prou justificat

7. Sobre el trasllat als grups municipals i les al·legacions formulades.

Traslladada la reclamació als grups municipals afectats per l'accés que es reclama, s'han rebut escrits dels grups municipals del partit socialista, que annexa una relació de despeses, i del PDECAT, que annexa la relació de despeses així com al documentació justificativa de les mateixes, anonimitzades d'acord amb els criteris d'aquesta Resolució.

Més enllà de posar de relleu que la informació aportada pel grup socialista no compren la documentació justificativa de la despesa, que haurà d'aportar en fase d'execució d'aquesta resolució a la persona reclamant, mentre que l'aportada pel PDECAT sembla ser completa i satisfactòria, considerant que cap d'ells no ha formulat al·legacions d'oposició a l'accés, no resulta procedent suspendre l'execució d'aquesta resolució, que no es podrà donar tanmateix per satisfeta amb la documentació lliurada a la GAIP, sinó que exigirà el lliurament de la informació a la persona reclamant o la facilitació de la consulta presencial de la documentació, en el termini fixat a la part resolutiva.

8. 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.

9. *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 electrònic 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 12 de juliol de 2018, resol per unanimitat:

1. Estimar la reclamació 68/2018 i declarar el dret de la persona reclamant a accedir a la informació relativa a la relació de despeses realitzades pels grups municipals de l'Ajuntament de Martorell amb càrrec a les aportacions rebudes de l'Ajuntament entre el juliol de 2015 i finals del 2017, així com a les factures o la documentació justificativa d'aquestes despeses, anonimitzades en els termes establerts al FJ6, o a obtenir constància escrita de la seva inexistència, si escau.
2. Requerir a l'Ajuntament de Martorell a proveir-se d'aquesta informació pel procediment que consideri oportú i a que la lliuri a la persona reclamant dins del termini màxim de quinze dies.



3. Requerir l'Ajuntament de Martorell a informar a la GAIP de l'òrgan o la persona responsable de l'execució d'aquesta Resolució, així com de les actuacions dutes a terme per al seu compliment, dins del termini de quinze dies.
4. 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.
5. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 68/2018 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Barcelona, 12 de juliol de 2018

Elisabet Samarra i Gallego

Presidenta

Els terminis donats en aquesta Resolució per lliurar la informació s'han de comptar en dies hàbils (descomptant festius i dissabtes) i comencen a partir de l'endemà de la recepció de la seva notificació per l'Administració reclamada.

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

Si l'Administració obligada no lliura la informació dins del termini establert per aquesta Resolució, la persona reclamant pot posar-ho en coneixement de la GAIP, preferentment per correu electrònic adreçat a gaip@gencat.cat, 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 adreça la GAIP, la Comissió posarà els fets en coneixement de l'òrgan competent, d'acord amb allò previst per l'article 86 LTAIPBG, i li sol·licitarà la incoació d'un procediment sancionador per infracció molt greu amb relació al dret d'accés a la informació pública, a l'empara de l'article 77.2.b LTAIPBG.

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

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