

**Resolució 198/2018, de 26 de juliol****Número d'expedient de la reclamació:** 91/2018**Administració reclamada:** Ajuntament de Sant Andreu de la Barca**Informació reclamada:** Relació de despeses amb càrrec a les subvencions als grups polítics municipals i factures, des de l'any 2011 fins al 2016.**Sentit de la resolució:** Estimació

**Resum:** A les subvencions als grups polítics municipals els és d'aplicació el mateix règim de transparència per publicitat activa que estableix l'article 15 LTAIPBG per a qualsevol altra subvenció, d'acord amb el Criteri 1/2018 de la GAIP, i els és igualment aplicable el règim d'accés prèvia sol·licitud que l'article 18 LTAIPBG reconeix a qualsevol ciutadà. El dret d'accés, és molt més ampli i desborda clarament els continguts de publicitat activa, de manera que es projecta sobre tota la informació que estigui en poder de l'Administració com a conseqüència de l'exercici de la seva activitat, amb l'únic requisit de ser preexistent a la sol·licitud i la única limitació possible derivada de l'aplicació dels límits legalment establerts, si no resulta prevalent la ponderació de l'interès públic en la divulgació de la informació. 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. No es pot oposar al dret d'accés la inactivitat del Ple en l'exercici de la facultat de control dels comptes dels grups municipals, ni atribuir a aquesta facultat un caràcter exclusiu o preceptiu per a exercir-lo, perquè no troba fonamentació legal i resulta contrari als principis de transparència. Cal diferenciar la facultat de control intern de la subvenció que s'atribueix al Ple, de la via d'accés reconeguda a la ciutadania per l'article 18 LATIPBG; una i altra es poden exercir de forma independent i tenen finalitats i efectes diferents, de manera que, d'una banda, la recollida d'informació per lliurar-la a un ciutadà que la demani no tindrà cap efecte sobre l'aprovació o justificació de la subvenció davant del Ple, ni l'obliga a exercir aquesta facultat, i de l'altra, la inexistència prèvia d'aquest control no es pot oposar a l'exercici del dret d'accés ni el pot condicionar, ja que la comptabilitat dels grups és informació pública hagi estat requerida o aprovada pel Ple, o no ho hagi estat, considerant l'exposat en el FJ 4. Els grups polítics municipals, a diferència dels partits polítics, no tenen personalitat o entitat diferenciada de l'Ajuntament i estan sotmesos al mateix règim de transparència i control que ho està la gestió de recursos públics que fa l'Ajuntament, de manera que 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). 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 o no hagin existit durant una part del període interessat, 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, si escau. 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, les dades personals de terceres persones físiques s'hauran d'anonimitzar de les factures i la documentació justificativa de 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. La GAIP, d'acord amb l'article 34 RGAIP, va demanar la col·laboració de l'Ajuntament de Sant Andreu de la Barca per traslladar la reclamació als grups polítics que en resultaven afectats. Considerant que alguns han fet al·legacions contràries a lliurar la informació o a limitar-la als cinc anys anteriors, d'acord amb l'article 47.2 l'Ajuntament demorarà l'accés a la informació reclamada i estimada fins al moment de la fermesa d'aquesta Resolució, o fins que consti la intenció de tots els grups que s'hi hagin oposat de no presentar recurs contenciós administratiu en contra, o fins que s'hagin desestimat mesures cautelars de suspensió, si escau. Els grups municipals hauran de comunicar a la GAIP la seva intenció de presentar recurs contra aquesta Resolució i suspendre'n l'execució, si escau, als efectes de fer-ne el seguiment previst en el FJ següent.

**Paraules clau:** Ajuntament. Grups municipals. Subvencions. Reclamació contra desestimació. Informació pública. Trasllat. Al·legacions. Límits. Protecció de dades personals. Inadmissió. Sol·licitud repetitiva.

**Ponent:** Elisabet Samarra i Gallego

### **Antecedents**

1. El 22 de març de 2018 té entrada a la GAIP la Reclamació 91/2018, presentada contra l'Ajuntament de Sant Andreu de la Barca en relació amb la sol·licitud d'informació indicada a l'antecedent següent, que va ser estimada parcialment pel Decret de l'Alcaldia número 0330/2018, de 28 de febrer de 2018. 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 data 8 de febrer de 2018, tenia per objecte la informació següent: "*desglossament de les despeses per any i justificació amb factures incloses, del destí dels diners públics percebuts per cadascun dels grups polítics de l'anterior i de l'actual*".



*legislatura, des de l'any 2011 fins al 2016". Prèviament, amb data 21 de juliol de 2017, la mateixa persona reclamant havia adreçat una petició similar a l'Ajuntament, que aquest hauria atès parcialment mitjançant Decret 2032/2017, de 3 d'octubre de 2017, que resolvia estimar i permetre l'accés a la informació relativa al desglossament de despesa per any dels grups municipals amb càrrec a les aportacions rebudes durant el mateix període de temps, 2011-2016, mentre que se li informava que no disposava de les factures considerant que el Ple municipal no havia exigit dels grups la comptabilitat especial relativa a aquestes subvencions, d'acord amb el que preveia l'article 94.2 del Reglament Orgànic Municipal (ROM).*

3. El 14 de febrer de 2018 l'Ajuntament de Sant Andreu de la Barca va resoldre la sol·licitud que ara es reclama mitjançant el Decret d'Alcaldia 0330/2018, que resolvia: *"Reiterar a l'interessat que l'Ajuntament de Sant Andreu de la Barca no disposa de la informació en relació a la justificació de les factures sol·licitades del període 2011 a 2016, ja que el Ple de la Corporació no ha exigit que es posi a disposició la comptabilitat especial de la dotació econòmica dels grups polítics, tal com estableix l'article 94.2 del Reglament Orgànic Municipal."*
4. El 23 de març de 2018, 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, un informe que reculli el seu posicionament i que traslladi la reclamació als grups municipals afectats, d'acord amb l'article 34.1bis RGAIP, per tal que puguin formular les al·legacions que estimin oportunes. En aquest mateix escrit s'hi 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, i que el termini per resoldre la reclamació resta suspès durant el temps necessari per a la conclusió del trasllat i la recepció i valoració de les al·legacions que es presentin. En la mateixa data, 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.
5. El 13 d'abril de 2018, la GAIP informa a la persona reclamant de l'ampliació del termini per resoldre en motiu de la petició de trasllat de la reclamació als grups polítics municipals afectats.
6. El 16 d'abril de 2018, el Grup Municipal Ciutadans de Sant Andreu de la Barca envia a la GAIP una relació d'ingressos i despeses desglossades per mesos i per conceptes a partir d'octubre de 2015 i fins desembre de 2017, a la que s'hi acompanyen factures justificatives.
7. El mateix 16 d'abril té entrada a la GAIP un escrit en que el Grup Municipal PDeCAT de Sant Andreu de la Barca formula una sèrie de consideracions en oposició a l'accés: En primer lloc, després de transcriure l'article 73.3 LBRL, afirma que s'hi "estableix una facultat de control al Ple,



considerant que és l'únic mecanisme de control ordinari al qual estan sotmesos aquests recursos públics". D'acord amb això, considera que "que els grups municipals han de posar a disposició del Ple la comptabilitat de la dotació econòmica rebuda, sempre que aquest els hi ho demani a través del corresponent acord de Ple i aquest grup municipal no tindrà inconvenient en aportar les justificacions del destí de les aportacions un cop s'hagi aprovat pel Ple de la Corporació. Segona.- Els grups municipals es constitueixen a l'inici de cada mandat i enlloc està regulada la transmissió d'obligacions meritades o la continuïtat o successió amb anteriors grups municipals. Aquests són els motius pels quals entenem que aquest grup municipal tampoc pot ser obligat a retre comptes pels anys anteriors a la seva constitució, sinó que correspondria haver fet els requeriments de les obligacions meritades per dos antics grups municipals diferents a l'actual, en els dos mandats legislatius anteriors (juny 2007 al maig 2011 i juny 2011 al maig 2015), doncs aquest grup municipal es va constituir al juny del 2015 i és des d'aleshores quan el Ple el pot requerir a retre comptes de les aportacions rebudes, aprovades per aquest mandat, d'acord amb els requisits i criteris objectius i homogenis de la comptabilitat específica associada a les aportacions als grups municipals, aprovades, en el seu cas, pel Ple de la Corporació Local, a través de la incorporació, per exemple, en les bases d'execució dels pressupostos d'un apartat específic i relatiu a la regulació i control de la dotació econòmica dels grups municipals".

8. El 17 d'abril de 2018, el Grup Municipal Plataforma per Catalunya de Sant Andreu de la Barca, fa arribar a la GAIP una relació de despeses agrupades per conceptes corresponents als anys 2011 fins a 2015, informant que la darrera legislatura no ha obtingut representació al Ple municipal.
9. El 19 d'abril de 2018, el Grup Municipal Democràcia 3.0 de Sant Andreu de la Barca envia a la GAIP un escrit d'al·legacions en que posa de manifest que aquest grup municipal no té representació al Ple de l'Ajuntament des que va finalitzar la legislatura 2011-2015, i remet el desglossament de conceptes als quals va destinar les aportacions rebudes mentre va tenir representació, però tanmateix formula un seguit de recriminacions en relació amb l'interès legítim de la persona reclamant, el control d'oportunitat que creu que s'hauria d'exercir, el trastorn que li ha ocasionat elaborar la informació quan diu haver maldat mentre va ser regidor perquè el Ple la requerís, sense èxit, i la manca de control del compliment de la destinació legal que han de tenir aquests fons, que seguidament es transcriuen: "*pretender que en diez días quien suscribe aparte su actividad profesional para cumplir las expectativas de información de un vecino de Pallejà sin conocer el interés legítimo que mueve a esta persona, a quien suscribe por lo pronto le parece arriesgado. (...) el Pleno de la Corporación, en atención al artículo 94.2 del Reglamento Orgánico Municipal, nunca ha exigido que se ponga a disposición la contabilidad especial de la dotación económica de los grupos políticos a pesar de que quien suscribe lo ha exigido por activa y por*



*pasiva, e incluso que dicha información fuese incorporada a la Cuenta General del Ejercicio y de forma previa sometida a la Comisión Especial de Cuentas con el objetivo de que dicha información adquiriese carácter público y de interés para los ciudadanos de Sant Andreu de la Barca .*

*No es poner reparo a que los ciudadanos puedan tener acceso al destino otorgado a las dotaciones económicas asignadas a los grupos municipales, si bien cabe reseñar que a juicio de quien suscribe previamente de debería acreditar un interés legítimo tal y como determina la normativa de procedimiento administrativo.*

*A juicio de quien suscribe y en ausencia de más datos que la vecindad del solicitante se hace difícil entender cuál, en base a la doctrina del Tribunal Supremo, es el beneficio que produce o cual es el perjuicio que se pretende evitar en la persona que interpone esta solicitud, reclamada, ante esa Comisión, cuando ni es vecino de la localidad en la que realiza la petición, ni se ve afectado por su presupuesto municipal.*

*Pero no tan sólo se ha pedido información sobre la aplicación de las dotaciones presupuestarias sino que además se ha solicitado justificación con facturas incluidas de varios ejercicios presupuestarios, justificación que por otro lado no se exige en normativa alguna y que por lo tanto debía ser regulada. Otra cuestión es la limitación que sí se determina por normativa en cuanto el destino en el que se deben aplicar las dotaciones asignadas a los grupos municipales, circunstancia que es bien conocido que incumplen numerosos partidos de ámbito nacional y autonómico.*

*A pesar de todo lo expuesto, la contabilidad especial, no regulada por normativa alguna y realizada por el grupo municipal al que representé en su día, se remite a esa Comisión y no es más que el registro de los asientos bancarios realizados entre agosto de 2011, fecha de la primera dotación presupuestaria municipal, y junio de 2015, fecha de la última.*

*En cuanto a la justificación de cada uno de los asientos realizados y su presentación ante esa comisión es evidente que va a requerir un tiempo superior a diez días, bien sea por la realización de copias o la digitalización de documentos, además de los costes económicos y de oportunidad que a esta parte le encantaría poder concretar a quien va a ser atribuido. Si bien desde la representación no activa de este grupo municipal, que espero y deseo que así continúe siendo, ofrezco al solicitante la posibilidad de que pueda tener acceso a esa documentación y visualizarla en la forma en la que se regula en el Reglamento Orgánico Municipal del Ayuntamiento de Sant Andreu de la Barca, como norma subsidiaria en ausencia de normativa específica.*

*Cabe citar que completar la información solicitada ha supuesto para quien suscribe tener que apartarse de sus ocupaciones profesionales para acceder a documentos que la entidad bancaria*



*ha tardado más de una semana en proporcionar. Supongo que esta circunstancia se computa a beneficio de inventario.*

*A quien suscribe le encantaría saber por qué el interés legítimo del solicitante no ha sido mostrado durante los ejercicios presupuestarios 2011 al 2015, fechas en la que el grupo municipal Democracia 3.0 ejercía representación, en las que se estaba a su disposición en dependencias municipales y en las que asimismo se encontraba a su disposición la Cuenta General del Ejercicio de esos años.*

*Concluiré diciendo que, aunque parezca lo contrario, no estoy molesto por la petición realizada por el vecino de Pallejà, ni tan siquiera con esa Comisión, estoy molesto porque supongo que esto tan sólo servirá para que unos pocos cumplan con la obligación de la transparencia pública mientras que el resto, amparados en la mayoría y en la ausencia de normativa reguladora, incumplan con las limitaciones determinadas por la legislación en cuanto a la aplicación de las dotaciones presupuestarias asignadas a los grupos municipales y aun así se siga tolerando y no exigiendo una normativa reguladora seria.*

*¿Quién será el próximo? ¿Un vecino de Viladecans? ¿Quién sufraga el coste económico y de oportunidad? ¿Por qué no se regula finalmente el límite, el modo y el alcance?"*

10. El 23 d'abril de 2018, entra a la GAIP l'informe de l'Ajuntament de Sant Andreu de la Barca, que conté una relació de documentació relativa a al sol·licitud que ara es reclama, a l'anteriorment presentada per la mateixa persona reclamant (anecedent 2) i als informes interns i actuacions dutes a terme arran de que la GAIP els traslladés el seu Criteri 1/2018, sobre l'obligatorietat de la publicitat activa de les subvencions als grups polítics de les Corporacions Locals. D'aquesta documentació se'n desprèn, que amb anterioritat, el Ple no hauria demanat mai la comptabilitat específica dels grups en relació amb les subvencions rebudes de l'Ajuntament, però s'hauria informat al Tribunal de Comptes anualment de les subvencions assignades i s'haurien tramès a la Base de Dades Nacional de Subvencions. Amb posterioritat a conèixer el Criteri 1/2018 de la GAIP, l'assessoria jurídica emet un informe en el que, assumint la fonamentació jurídica d'aquell criteri, proposa al Ple de la Corporació que es requereixin als grups polítics municipals perquè en el termini de 15 dies justifiquin el destí de les aportacions rebudes des del 2011 fins al 2017, o durant el període dins d'aquest lapse de temps en què hagin tingut representació municipal. Consta, igualment, a l'expedient un certificat del secretari de l'Ajuntament en què fa constar que l'Alcalde va presentar als membres de la Comissió informativa de Presidència, Transparència i Participació Ciutadana, en la sessió de 22 de març de 2018, ell requeriment de justificació als grups del destí dels imports rebuts, però que es va acordar per unanimitat l'ajornament d'aquest



punt al proper Ple de la Corporació. No consta a l'expedient que s'hagi tractat aquest tema en el Ple.

11. El 19 d'abril de 2018, entra a la GAIP la comunicació del Grup Municipal Socialista de l'Ajuntament de Sant Andreu de la Barca a la que s'hi annexa un desglossament de despeses per conceptes generals corresponent als anys 2013 a 2016. En el seu escrit, el portaveu del grup posa de manifest que no existeix un deure de conservació de la documentació per més de 5 anys, motiu pel qual no aporta documentació anterior..
12. El 27 d'abril de 2018 la GAIP rep l'escrit del Grup Municipal ICV-EUiA en el que es posa de manifest que a data de la comunicació el Ple Municipal no ha pres cap acord en relació amb els articles 92, 93 i 94 del Reglament Orgànic Municipal que fan referència als mitjans, drets i deures del grups municipals, i que resten a l'espera que el Ple els ho demani per posar a la seva disposició la comptabilitat del grup. A aquesta comunicació s'hi annexa una declaració dirigida a l'Alcalde on s'afirma no haver incorregut en despeses prohibides per la LRBRL, juntament amb una relació de sis conceptes de despesa genèrics, sense indicació de la quantitat de recursos destinats a cadascun d'aquests conceptes.
13. El 4 de maig de 2018 el Grup Municipal PPC de Sant Andreu de la Barca remet un escrit a la GAIP on es posa de manifest que l'Ajuntament mai ha demanat cap tipus de justificació de les despeses fetes a càrrec de les assignacions municipals, que l'Ajuntament és l'única institució a la que han de retre comptes, atès que és la que els aporta la subvenció, i que la documentació justificativa de les despeses efectuades els anys 2011 i 2012 s'ha de suposar prescrita per a qualsevol activitat econòmica justificativa, per la qual cosa entenen que no tenen l'obligació de tenir-la i no l'aporten. Al seu escrit s'hi adjunta un desglossament de despeses per conceptes generals relatiu als anys 2013 a 2016.
14. Amb motiu de la tramitació d'una reclamació anterior amb el mateix objecte, el 4 de desembre de 2017 la GAIP havia demanat informe a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades de Catalunya (APDCAT) en relació amb la conformitat amb la legislació de protecció de dades personals de l'accés a aquesta informació, arran d'una reclamació d'informació de contingut idèntic a aquesta, presentada contra l'Ajuntament de Pallejà. L'informe de l'APDCAT, de 9 de gener de 2018, va dictaminar en relació amb la consulta plantejada per la GAIP, 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'objecte de la reclamació i les obligacions de publicitat activa arran del Criteri 1/2018*

Considerant que l'Ajuntament ja va lliurar a la persona reclamant la informació relativa a l'import de les subvencions que havia lliurat a cada grup municipal responnent la seva sol·licitud anterior, l'objecte d'aquesta reclamació es concreta en la informació següent:

- Relació de despeses sufragades per cada grup municipal amb càrrec a les subvencions rebudes des del 2011 fins al 2016, o durant el període en què hagin tingut representació
- Factures o altra documentació justificativa de les despeses.

Tot i que l'article 4 LGS les exclogui de manera expressa del seu àmbit d'aplicació, les aportacions econòmiques als grups polítics tenen naturalesa subvencional, tal i com afirmen els propis serveis jurídics de l'Ajuntament en el seu informe i es va fonamentar en la Resolució d'aquesta Comissió 6/2018, de 22 de gener, FJ6, i en tot cas han ser considerades subvencions als efectes del règim de transparència i accés a la informació establert per a elles per l'LTAIPBG, que no les exclou ni en fa distinció.

Per tant, el fet que les subvencions als grups polítics municipals estiguin excloses de l'aplicació del marc jurídic general regulador de les subvencions de l'LGS - que té conseqüències en relació amb la seva insubmissió al control ordinari de la intervenció municipal, tal i com afirma l'informe de l'Interventor- no comporta tanmateix cap limitació en relació amb l'aplicació a aquestes subvencions del règim general de transparència i l'accés a la informació de 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 (art. 9 de la 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).

D'acord amb això, a les subvencions als grups polítics municipals els és d'aplicació el mateix règim de transparència per publicitat activa que estableix l'article 15 LTAIPBG per a qualsevol altra subvenció, i els és igualment aplicable el règim d'accés prèvia sol·licitud que l'article 18 LTAIPBG reconeix a qualsevol ciutadà, amb la sola condició que la informació que es demani sigui informació pública, en els termes en què la defineix l'article 2.b LTAIPBG.

Pel que fa a les obligacions de les Administracions de fer publicitat activa de les subvencions als grups municipals, la GAIP va elaborar el Criteri 1/2018, al qual es fa referència reiterada en l'expedient remès per l'Ajuntament, i que va motivar que l'Ajuntament requerís als grups que li lliuressin la justificació de la destinació donada a les subvencions, per tal de poder publicar-la al seu portal de transparència; cal tenir en compte, però, que en relació amb la justificació i retiment de comptes dels beneficiaris de la subvenció que s'ha de publicar d'acord amb l'article 15.1.e LTAIPBG, el Criteri 1/2018 feia les consideracions següents: els conceptes de despesa han d'aportar prou informació per permetre a la ciutadania conèixer i tenir una opinió crítica sobre la destinació donada als fons (lloguer, impremta, viatges, mailings...) però no és exigint per l'article 15 LTAIPBG publicar també les factures, per bé que constituiria una bona pràctica. Finalment, cal considerar que l'LTAIPBG preveu que la publicitat activa de les subvencions, incloses les realitzades als grups municipals, s'han de referir almenys als darrers cinc anys (article 15.1.c LTAIPBG).

El dret d'accés, en canvi, és molt més ampli i desborda clarament els continguts de publicitat activa, de manera que es projecta sobre tota la informació que estigui en poder de l'Administració com a conseqüència de l'exercici de la seva activitat, amb l'únic requisit de ser preexistent a la sol·licitud i la única limitació possible derivada de l'aplicació dels límits legalment establerts, si no resulta prevalent la ponderació de l'interès públic en la divulgació de la informació.

Els FJ següents es dedicaran a l'anàlisi d'aquests elements, necessaris per a determinar si la persona reclamant està emparada pel dret d'accés a la informació pública reconegut a l'article 18 LTAIPBG.

### *3. 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-les discrecionalment, dins dels límits de la finalitat legalment establerta. En el cas de l'Ajuntament de Sant Andreu de la Barca, el seu Reglament Orgànic Municipal les regula en l'article 92, reproduint els termes en què estan regulades a la normativa de règim local esmentada.

Conèixer l'ús i la finalitat que 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, 22/2018, 167/2018, 168/2018, 169/2018, 170/2018, 171/2018 i 172/2018. 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).

Certament, cal tenir en compte entre les consideracions relacionades amb l'interès públic en la difusió d'aquesta informació i la seva rellevància per a la finalitat de la transparència, 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 d'aquella llei, i per tant, la intervenció municipal ordinàriament les exclou de l'àmbit de la seva



fiscalització, tret que la seva normativa interna disposi altra cosa, restant així el seu control intern exclusivament a mans del Ple de l'Ajuntament (art. 73.3 LBRL), que molt sovint no l'exerceix; addicionalment, cal tenir també en compte que la fixació de la quantia o l'import de la subvenció a percebre per cada grup es realitza per part dels 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.

#### 4. *Sobre la condició d'informació pública de la documentació que és a mans dels grups municipals*

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 (TRLMRLC), 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 titular 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 ha demanat la informació com si no ho ha fet, la informació reclamada seria informació pública ja que estaria a mans dels grups polítics, que són part indestriable de l’Ajuntament.

D’altra banda, cal tenir en compte que 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 jurídic per exigir que li sigui lliurada com a conseqüència de la seva activitat o l’exercici de les seves funcions. D’acord amb això, fins i tot si s’ignorés que els grups municipals són part de l’Ajuntament i es tractés la seva informació com a informació aliena a ell, la justificació de la despesa feta amb càrrec a les subvencions als grups polítics municipals s’hauria de considerar informació pública sobre la què es projecta el dret d’accés tot i no estar materialment en mans dels seus òrgans, considerant que el Ple té la potestat d’exigir-la i obtenir-la dels grups municipals per habilitació expressa de l’article 73.3 LBRL.



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 com s'ha dit 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 o que no hagin existit durant tot el període, 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.

##### *5. Sobre la facultat de control del Ple i el dret d'accés a la informació.*

L'Ajuntament dicta una Resolució en què manifesta i reitera la desestimació de la sol·licitud d'accés al desglossament de despeses i factures dels grups municipals, justificant-ho en que el Ple no ha fet ús de la seva facultat de requerir la comptabilitat específica que els grups han de dur en relació amb aquestes subvencions amb caràcter previ a la sol·licitud. Tot i que de l'expedient es desprèn que s'hauria proposat al Ple requerir aquesta informació per publicar-la arran del Criteri 1/2018 de la GAIP, el secretari certifica que no es va prendre aquesta acord posposant-lo a una sessió propera, sense que consti que s'hagi abordat i acordat.

En la mateixa línia argumenten els grups municipals del PDeCAT, ICV-EUiA, PP, atribuint al Ple la legitimitat en exclusiva per a demanar-los que retin comptes, i condicionant l'accés del ciutadà a què prèviament el Ple requereixi aquesta informació exercit la facultat de l'article 92 ROM. Aquesta argumentació de l'Ajuntament i dels grups es troba expressament fonamentada en la facultat reconeguda al Ple per l'article 73.3 LBRL (transcrita per l'article 92.2 ROM) de demanar als grups la comptabilitat específica que s'hi regula amb caràcter obligatori, que en la seva interpretació comportaria l'exclusió del dret d'accés d'aquesta informació si prèviament no ha estat requerida pel Ple, o fins i tot la negació de la legitimitat de la ciutadania per accedir-hi. Però, tanmateix, el cert és



que aquests articles no estableixen que la facultat del Ple de requerir aquesta informació tingui caràcter exclusiu i excloent del règim general d'accés a la informació de l'LTAIPBG i, pel contrari, la legislació de transparència i accés a la informació manifesta clarament l'interès del legislador en facilitar el control i seguiment ciutadà de les subvencions i de la justificació que n'hagin fet els beneficiaris (interès que revesteix una especial rellevància en termes de transparència quan els beneficiaris són electes i dirigents públics, especialment obligats a la rendició de comptes de la seva actuació). Igualment, l'LTAIPBG estableix en el seu article 7 l'exigència d'aplicar amb caràcter preferent el principi general de transparència en la interpretació de la normativa anterior i posterior a ella -en aquest cas, a l'LBRL i TRLMRLC- i exigeix que qualsevol limitació en l'aplicació d'aquest principi es fonamenti 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, que no atribueix a aquesta informació caràcter confidencial, ni estableix que el seu coneixement estigui reservat al Ple.

Per tant, no es pot oposar al dret d'accés la inactivitat del Ple en l'exercici de la facultat de control intern dels comptes dels grups municipals, ni atribuir a aquesta facultat un caràcter exclusiu o preceptiu per a exercir el dret d'accés, perquè això no troba fonamentació legal i resulta contrari als principis de transparència. 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: *“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, cal diferenciar la facultat de control intern de la subvenció que s'atribueix al Ple, de la via d'accés reconeguda a la ciutadania per l'article 18 LTAIPBG; una i altra es poden exercir de forma independent i tenen finalitats i efectes diferents, de manera que, d'una banda, la recollida d'informació per lliurar-la a un ciutadà que la demani no tindrà cap efecte sobre l'aprovació o justificació de la subvenció davant del Ple, ni l'obliga a aquest òrgan a exercir aquesta facultat, i de l'altra, la



inexistència prèvia d'aquest control no es pot oposar a l'exercici del dret d'accés ni el pot condicionar, ja que la comptabilitat dels grups és informació pública, hagi estat requerida o aprovada pel Ple, o no ho hagi estat, considerant l'exposat en el FJ 4.

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

La documentació justificativa de les despeses (factures, rebuts tiquets, extractes bancaris) pot contenir dades personals, la protecció de les quals podria limitar-ne l'accés. Cal doncs, avaluar i ponderar l'impacte d'aquest límit en l'accés que es reclama, tenint ben present en tot cas que només les dades referides a persones físiques estan protegides per la legislació de protecció de dades personals.

En relació amb això, la GAIP, en la tramitació de la reclamació que va conduir a la seva Resolució 18/2018 (d'ídem 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 fonamentada en aquest límit 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 va 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 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.”*

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-los; 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 a aquestes dades identificatives en un altre cas concret, si queda prou justificat.

#### 7. *Sobre el trasllat als grups municipals i les al·legacions efectuades*

La GAIP, d'acord amb l'article 34.1 RGAIP, va demanar la col·laboració de l'Ajuntament de Sant Andreu de la Barca per tal que traslladés la reclamació als grups polítics que en resultaven afectats. L'Ajuntament acredita que ho va fer als representants dels grups actualment següents: Ciutadans-Partido de la Ciudadania; Democracia 3.0; Esquerra Republicana de Catalunya; Iniciativa per Catalunya Verds- Esquerra Unida i Alternativa- Entesa; Convergència i Unió; Partit dels Socialistes de Catalunya; Partit Popular de Catalunya; Plataforma per Catalunya i a Si es pot. Si se puede.

D'aquests, els set grups que seguidament es relacionaran s'han adreçat a la GAIP formulant al·legacions diverses (recollides i transcrites en els antecedents 6, 7, 8,9, 11, 12 i 13) i aportant en tot o en part informació relacionada amb l'objecte de la reclamació. Seguidament es valoraran:

a) El Grup Municipal de Ciutadans no formula cap argument d'oposició a l'accés, i envia a la GAIP una relació d'ingressos i despeses desglossades per mesos i per conceptes a partir d'octubre de 2015 i fins desembre de 2017, a la que s'hi acompanyen factures justificatives.

b) El Grup Municipal PDeCAT fa dues consideracions: d'una banda, apunta a que no tindrà inconvenient en aportar les justificacions del destí de les aportacions un cop s'hagi aprovat pel Ple de la Corporació, cosa que portaria a condicionar l'accés a l'exercici de la facultat de control del Ple. Aquest argument ha quedat rebutjat en el FJ 5. De l'altra, afirma que *"enlloc està regulada la transmissió d'obligacions meritades o la continuïtat o successió amb anteriors grups municipals"*. Considerant que el grup municipal es va constituir al juny del 2015, considera que *"és només des d'aleshores quan el Ple el pot requerir a retre comptes de les aportacions rebudes, aprovades per aquest mandat, d'acord amb els requisits i criteris objectius i homogenis de la comptabilitat específica associada a les aportacions als grups municipals, aprovades, en el seu cas, pel Ple de la Corporació Local, a través de la incorporació, per exemple, en les bases d'execució dels pressupostos d'un apartat específic i relatiu a la regulació i control de la dotació econòmica dels grups municipals"*. En relació amb aquest punt, cal tenir en compte i diferenciar, com s'ha vingut repetint en aquesta Resolució, el dret d'accés a la informació (que ve condicionat per l'existència de la informació) del control intern per part del Ple i la forma i requisits amb què es determini, que no correspon a cap altra



òrgan (tampoc a aquesta Comissió) determinar. Per tant, si el grup municipal té informació, perquè consta als seus arxius, relativa a períodes anteriors al de la seva constitució formal com a grup del PDeCAT, l'ha d'aportar, i si no en té constància, n'hi ha prou amb què ho indiqui. Igualment, els criteris de comptabilitat que en un futur pugui establir el Ple no tenen impacte sobre l'accés que ara es reclama, i que es projecta sobre la documentació que estigui a mans del grup, que no l'ha d'elaborar o reelaborar, sinó simplement recopilar i posar a disposició de la persona reclamant, prèvia anonimització, si escau, d'acord amb l'establert al FJ 4.

c) El Grup Municipal Plataforma per Catalunya no fa al·legacions en contra de l'accés, i fa arribar a la GAIP una relació de despeses agrupades per conceptes corresponents als anys 2011 fins a 2015, informant que la darrera legislatura no ha obtingut representació al Ple municipal.

d) El Grup Municipal Democràcia 3.0 és prolix en relació amb les consideracions que formula, tot i que tramet la relació exhaustiva de despeses sol·licitada, i demana més temps per fer la cerca de factures que s'ofereix a posar a l'abast de la persona reclamant per a la consulta presencial. Seguidament es relacionen els principals arguments de l'escrit:

- L'escrit manifesta inicialment el descontent pel fet que se li hagi demanat recopilar tota la informació dins del termini de deu dies; però el cert és que aquest termini no està previst per a lliurar la informació que es reclama, sinó simplement per formular, si escau, la informació i les al·legacions en què el grup fonamenti la seva posició envers l'accés. El termini per lliurar la informació objecte de reclamació vindrà determinat, si escau, en la part resolutiva d'aquesta Resolució.
- Dubta de l'interès legítim de la persona reclamant, exigible d'acord amb la normativa de procediment administratiu, considerant que no és veí del seu poble, i es demana per què no se n'ha fet el control d'oportunitat. Però el cert és que tant la sol·licitud com al·legació s'emparen en la legislació de transparència (art. 18 LTAIPBG, ) que reconeix i garanteix el dret d'accés a la informació pública sense necessitat de tenir-hi un interès especial ni motivar o justificar aquest interès, i no de procediment administratiu, de manera que resultaria inadmissible restringir el dret d'accés als veïns o fer qualsevol tipus de control d'oportunitat.
- Es lamenta que se li demani ara aquesta informació, la cerca de la qual ha entorpit les seves obligacions professionals actuals, quan diu haver exigut mentre tenia representació a la Corporació que el Ple fes ús de la facultat que li atribueix l'article 94.2 ROM i hagués demanat la comptabilitat especial, i fins i tot que s'hagués incorporat al Compte General i s'hagués sotmès a la Comissió Especial de Comptes, per tal que esdevingués informació pública. En relació amb aquesta al·legació, cal reiterar que aquesta informació és pública,



amb independència de si l'ha demanat prèviament el Ple o no, de si s'integra als comptes municipals o si es sotmet a la Comissió de Comptes, pels arguments inclosos al FJ 5.

- Pel que fa a la documentació justificativa de despeses o factures, es demana qui ha d'assumir el cost de les còpies o de la transposició de format, considerant que ja no forma part de l'Ajuntament. En aquest sentit, cal recordar que l'article 37.2 preveu que es pugui aplicar una taxa per aquests conceptes, la qual cosa requerirà la prèvia regulació per part de la normativa municipal, i en aquest cas, l'Ajuntament podria rescabalar aquest grup de les despeses si les ha cobrades a la persona reclamant, tot això sens perjudici que la informació consultada a lloc, com s'ofereix de forma expressa, no li pot comportar cap cost.
- Finalitza aclarint que el seu malestar no va contra la persona reclamant ni aquesta Comissió, sinó contra el fet que, a l'empara de l'absència normativa, la majoria de grups estiguin incomplint les limitacions de despesa establertes per la legislació i que això s'estigui tolerant, i exigeix que s'abordi la regulació normativa per evitar-ho.

e) El Grup Municipal Socialista annexa un desglossament de despeses per conceptes generals corresponent als anys 2013 a 2016, manifestant que no existeix un deure de conservació de la documentació per més de 5 anys, motiu pel qual no aporta documentació anterior. En aquest sentit, cal recordar que el dret d'accés no està vinculat amb les obligacions de conservació documental, sinó que es projecta sobre la informació que existeixi, de manera que, amb independència de que no estigui obligat a conservar-la, si el grup disposa d'informació anterior l'ha de lliurar, i si no la té, cal que ho indiqui.

f) El Grup Municipal ICV-EUiA posa de manifest que a data de la comunicació el Ple Municipal no ha pres cap acord en relació amb els articles 92, 93 i 94 del Reglament Orgànic Municipal que fan referència als mitjans, drets i deures del grups municipals, i que resten a l'espera que el Ple els ho demani per posar a la seva disposició la comptabilitat del grup. A aquesta comunicació s'hi annexa una declaració dirigida a l'Alcalde on s'afirma no haver incorregut en despeses prohibides per la LRBRL, juntament amb una relació de sis conceptes de despesa genèrics, sense indicació de la quantitat de recursos destinats a cadascun d'aquests conceptes. En relació amb aquestes consideracions, cal recordar que no es requereix l'actuació del Ple per satisfer el dret d'accés, de manera que caldrà que aporti la informació en el marc d'aquest procediment, sens perjudici i amb independència de si el Ple la demana als efectes del control intern previst als articles 92.2 ROM i 73.3 LRBRL. D'altra banda, resulta insatisfactòria, per vague i inconcreta, la informació sobre el desglossament de despesa aportada, sent necessari que s'associï cadascun dels conceptes a una quantificació concreta.



g) El Grup Municipal del Partit Popular posa de manifest que l'Ajuntament mai ha demanat cap tipus de justificació de les despeses fetes a càrrec de les assignacions municipals, i afirma que l'Ajuntament l'única institució a la que li han de retre comptes. Igualment, argumenta que la documentació justificativa de les despeses efectuades els anys 2011 i 2012 s'ha de suposar prescrita per a qualsevol activitat econòmica justificativa, per la qual cosa entenen que no tenen l'obligació de tenir-la i no l'aporten. Al seu escrit s'hi adjunta un desglossament de despeses per conceptes generals relatiu als anys 2013 a 2016. En relació amb aquestes consideracions, cal recordar que l'LTAIPBG instaura un escenari de control i retiment de comptes a la ciutadania, que s'afegeix als controls de legalitat i de fiscalització prèviament existents. El preàmbul de l'LTAIPBG s'hi refereix en parlar de "*els poders públics estan obligats a donar compte a la ciutadania, d'acord amb el principi de responsabilitat, de la seva activitat i de la gestió dels recursos públics que s'han posat al seu abast*". Per tant, des de l'entrada en vigor d'aquesta llei les administracions (i els grups municipals, que en són part) han de facilitar aquest retiment de comptes complint amb les obligacions de publicitat activa i facilitant l'exercici del dret d'accés a la informació pública. Igualment, cal insistir en què el dret d'accés es projecta sobre tota informació en poder de les administracions; per tant, existeixi o no l'obligació de conservar-la a efectes tributaris o d'intervenció econòmica, hagi prescrit, com diu l'al·legant, o no en àmbits d'activitat econòmica, el grup té l'obligació d'aportar-la si la té, i si no, haurà de fer-ho constar formalment.

#### 8. *Estimació del dret, format de l'accés i ajornament del lliurament de la informació reclamada*

En base a les consideracions fetes als FJ anteriors, és procedent estimar el dret de la persona reclamant a obtenir l'accés a la informació reclamada, és a dir, a la relació quantificada de despeses realitzades amb càrrec a les subvencions rebudes pels grups des del 2011 fins al 2016, o mentre van tenir representació al municipi dins d'aquest interval de temps, i a les factures o altra documentació justificativa d'aquestes despeses, anonimitzada si escau, d'acord amb el FJ 6.

Aquesta informació no s'ha d'elaborar arran de la sol·licitud, sinó que s'ha de lliurar en la mesura en què existeixi amb caràcter previ i es conservi. 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.

D'acord amb l'article 37 LTAIPBG, l'accés a la informació és gratuït si les dades són consultades in situ o si existeixen en format electrònic, però l'expedició de còpies o la transposició a un format



diferent de l'original pot restar subjecte a una contraprestació econòmica, que no pot excedir del cost de l'operació, sempre que aquesta taxa estigui prevista a l'ordenament municipal.

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. Per tant, aquesta Resolució no exigeix del Ple que realitzi el control intern previst a l'article 73.3 LBRL, sinó simplement obliga a l'Ajuntament a dur a terme les actuacions necessàries per a recopilar la informació i permetre'n la consulta presencial o el lliurament de còpies.

Tanmateix, tenint en compte que l'article 47.2 RGAIP disposa que *"si en el procediment de resolució hi ha hagut l'oposició de terceres persones, l'accés a la informació només es pot fer efectiu una vegada ha transcorregut el termini per a interposar recurs contenciós administratiu sense que s'hagi formalitzat o, en cas que s'hagi presentat aquest recurs, si no s'ha acompanyat de petició de mesures cautelars de suspensió o s'ha resolt aquest incident mantenint l'executivitat de l'acord o la resolució"*, l'Ajuntament demorarà l'accés a la informació reclamada i estimada fins al moment de la fermesa d'aquesta Resolució, o fins que consti la intenció de tots els grups que s'hi hagin oposat a l'accés de no presentar recurs contenciós administratiu en contra, o fins que s'hagin desestimat mesures cautelars de suspensió, si escau. Els grups municipals hauran de comunicar a la GAIP la seva intenció de presentar recurs contra aquesta Resolució i suspendre'n l'execució, si escau, als efectes de fer-ne el seguiment previst en el FJ següent.

#### 9. 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.

#### 10. *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 26 de juliol de 2018, resol per unanimitat:

1. Estimar la reclamació 91/2018 i declarar el dret de la persona reclamant a accedir a la relació quantificada de despeses realitzades amb càrrec a les subvencions rebudes pels grups des del 2011 fins al 2016, o mentre van tenir representació al municipi dins d'aquest interval de temps, i a les factures o altra documentació justificativa d'aquestes despeses, anonimitzada si escau, d'acord amb el FJ 6, o a obtenir constància escrita de la seva inexistència, si escau.
2. Requerir a Ajuntament de Sant Andreu de la Barca 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 següent a la fermesa d'aquesta Resolució, o des de la data en què consti a l'Ajuntament que cap grup la recorrerà, o des que s'hagi desestimat la suspensió cautelar, si escau.
3. Requerir l'Ajuntament de Sant Andreu de la Barca 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. Requerir als grups municipals que tinguin la intenció de recórrer aquesta Resolució i demanar-ne la suspensió cautelar a comunicar-ho a la GAIP i a l'Ajuntament, a efectes d'allò previst en el punt 2.
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 91/2018 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Barcelona, 26 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](mailto:gaip@gencat.cat), per tal que la Comissió en requereixi el compliment. Mentre no s'acompleixi plenament la Resolució, la Comissió difondrà al seu web [www.gaip.cat](http://www.gaip.cat) l'incompliment de l'Administració obligada, d'acord amb l'article 25.2.k RGAIP.

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