

## **Resolució 212/2018, de 30 de juliol**

**Número d'expedient de la reclamació:** 184/2018

**Administració reclamada:** Ajuntament de Vallirana

**Informació reclamada:** Quantitat anual percebuda per cada grup polític des del 1985 fins a finals de l'any 2016. Desglossament anual de les despeses dels grups, amb factures incloses, amb càrrec a aquestes aportacions econòmiques des de l'any 2011 fins al 2016. Justificant de conformitat de rebuda de cada portaveu.

**Sentit de la resolució:** Estimació parcial

**Resum:** Es desestima la reclamació en relació amb les subvencions concedides des del 2011 fins al 2016, que ja han estat informades, i el rebut signat pel portaveu dels grups, que no existiria considerant que les subvencions es satisfan per transferència bancària. 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. Les aportacions econòmiques als grups polítics tenen naturalesa de subvenció, i el fet que no els sigui d'aplicació el marc general regulador de la justificació de les subvencions, i especialment, la via de justificació i fiscalitzadora ordinària per la intervenció municipal, per expressa disposició de l'LGS, no té cap efecte limitatiu sobre la plena aplicació d'aquestes subvencions del règim general de transparència i d'accés a la informació previst per a elles en l'LTAIPBG, que no les exclou ni les diferencia de la resta de subvencions, 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. 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 prevista a l'article 73.3 LBRL, ni atribuir a aquesta facultat un caràcter exclusiu o preceptiu per a exercir-lo, perquè no troba fonamentació legal i resulta contrari a l'article 7 LTAIPBG, que disposa que el principi de transparència s'ha d'interpretar i aplicar en tots els casos de manera preferent, i 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 no fa l'LBRL, que tampoc atribueix un caràcter confidencial a aquesta informació ni disposa que el seu coneixement estigui reservat al Ple. Difícilment es poden considerar els grups municipals com a 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, 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, és presumible que es compleixi 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 adient, 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. Considerant que dels escrits rebuts del grups municipals durant el tràmit de trasllat de la reclamació no en resulta l'oposició de cap d'ells a l'accés, no és procedent aplicar la suspensió de l'execució prevista als articles 34.2 i 47.2 del RGAIP.

**Paraules clau:** Ajuntament. Grups municipals. Subvencions. Resolució contra estimació parcial. Informació pública. Límits. Protecció de dades personals. Trasllat.

**Ponent:** Elisabet Samarra i Gallego

### **Antecedents**

1. El 24 de maig de 2018 té entrada a la GAIP la Reclamació 184/2018, presentada contra l'Ajuntament de Vallirana en relació amb la sol·licitud d'informació indicada a l'antecedent següent. La persona reclamant declina 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 5 d'abril de 2018, la qual té per objecte la informació següent: *"Quantitat per any percebuda per cada grup municipal, des de la data on s'aprova subvencionar als grups polítics segons la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local, que tinguin emmagatzemats en els seus arxius informatitzats fins final de l'any 2016. 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 2011 fins al 2016. Així mateix, s'aporti còpia del document acreditatiu o justificatiu de cada portaveu del grup, conforme ha rebut la quantitat anual assignada"*.
3. El 8 de maig de 2018 es dicta la Resolució d'Alcaldia que resol estimar l'accés parcial a la informació sol·licitada i en els dies posteriors es notifica i se li lliura la informació, en els termes següents: en relació amb les aportacions fetes per l'Ajuntament a cada grup, es lliura a la persona reclamant un document emès per la Intervenció municipal en el qual es fa constar que dels



registres comptables de l'Ajuntament de Vallirana, se'n desprenen les dades en concepte d'obligacions reconegudes a favor dels diferents grups polítics, que han estat aprovades sobre l'aplicació pressupostària "1249/91202/48102 Assignació econòmica grups polítics municipals", i es relacionen en un quadre, desglossats per grup polític i any. També es deixa constància que els pagaments s'han efectuat mitjançant transferència bancària, a excepció de les obligacions reconegudes referides a l'exercici 2011 corresponents al Partit Popular, que són les úniques que es van efectuar per caixa. En la notificació posterior a la persona reclamant, l'Ajuntament aclareix que no disposa d'informació relativa al desglossament de les despeses fetes pels grups amb càrrec a aquestes aportacions perquè fins a la data no n'havia requerit la justificació, però que *"l'Ajuntament de Vallirana començarà a exigir la justificació i el retiment de comptes dels grups beneficiaris aquest 2018, amb la finalitat de retiment de comptes de les administracions i dels càrrecs polítics, així com per facilitar el control ciutadà de l'actuació dels seus càrrecs electes, sumant-se així a les recomanacions del criteri 1/2018 de la CGAIP"*. Finalment, quant al document justificatiu signat per cada portaveu de recepció de les aportacions, li informa que *"en haver efectuat els pagaments per transferència bancària aquesta Corporació no disposa de documents per cada concepte i amb signatura manuscrita de cada portaveu de grup municipal."*

4. El 29 de maig 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 i un informe que reculli el seu posicionament. Addicionalment demana que, d'acord amb l'article 34.1bis RGAIP, notifiqui als grups municipals que han tingut representació a l'Ajuntament durant el període 2011 a 2016 als quals es demana el desglossament de la despesa efectuada amb càrrec a les aportacions, 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.
5. El 6 de juny de 2018 té entrada l'informe de Vallirana, que en relació amb la informació no facilitada (la relació de despeses realitzades pels grups municipals i la documentació justificativa d'aquesta despesa) conclou que *"La informació sol·licitada i la destinació donada a aquestes aportacions per part dels grups municipals és informació rellevant per a la finalitat de la transparència, per la qual cosa la seva divulgació és d'un interès públic indubtable, i més tenint en compte la seva naturalesa subvencional. Malgrat això, 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, 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 no ha exercitat aquestes funcions, almenys fins ara; motiu pel qual aquest Ajuntament no disposa de la documentació sol·licitada, tot i que s'ha proposat exigir-la*



*regularment als diferents grups municipals a partir d'aquest 2018, per tal de donar la preceptiva publicitat. Tot i així, s'ha donat trasllat al sol·licitant de la informació de la que sí és en mans de la Corporació, mitjançant un document de la Interventora, emès en data 8 de maig de 2018, al qual fa constar que, dels registres comptables de l'Ajuntament de Vallirana, se'n desprenen les dades en concepte d'obligacions reconegudes a favor dels diferents grups polítics, que han estat aprovades sobre l'aplicació pressupostària "1249/91202/48102 Assignació econòmica grups polítics municipals"; aquestes dades es relacionen en un quadre, desglossats per grup polític i any. També es deixa constància que els pagaments s'han efectuat mitjançant transferència bancària, a excepció de les obligacions reconegudes referides a l'exercici 2011 corresponents al Partit Popular, que són les úniques que es van efectuar per caixa. Sigui com sigui l'Ajuntament de Vallirana començarà a exigir i publicar la justificació i retiment de comptes dels grups beneficiaris aquest 2018, amb la finalitat de retiment de comptes de les administracions i dels càrrecs polítics, així com per facilitar el control ciutadà de l'actuació dels seus càrrecs electes, sumant-se així a les recomanacions del criteri 1/2018 de la GAIP."*

6. El 12 de juny de 2018 l'Ajuntament tramet a la GAIP documentació acreditativa de la pràctica del trasllat de la reclamació als grups municipals afectats.
7. Durant el termini per formular al·legacions concedit als grups polítics reclamants, s'han posat en contacte amb la Comissió tres grups:
  - a. El 6 de juny de 2018 el Grup Municipal de Ciutadans Vallirana, Partit de la Ciutadania de Vallirana, aporta les factures dels pagaments que ha efectuat amb càrrec a l'assignació municipal durant els anys 2015 i 2016.
  - b. L'11 de juny de 2018 el Grup Municipal de ICV Vallirana exposa que durant els anys 2011 a 2014 van tenir representació com a ICV Vallirana i que a partir de l'any 2015 i fins a l'actualitat formen part de la candidatura Sí es pot Vallirana-E. Com a conseqüència, comptabilitzen "les aportacions al grup municipal com una candidatura de Entesa integrada a la comptabilitat centralitzada de ICV de Catalunya." També manifesten "que les aportacions rebudes durant els anys compresos a la reclamació s'han destinat integra i exclusivament al pagament de les despeses ocasionades pel manteniment de un local social, necessari pel desenvolupament de la nostre activitat política al municipi i per al seu sosteniment". Juntament amb aquesta informació aporten la còpia de l'acord de legislatura entre el grup Sí es pot Vallirana i ICV Vallirana-E. En l'acord hi consta el pagament mensual (o bé anual) de 325 euros que el Grup Municipal Sí es pot transfereix a ICV Vallirana com a contraprestació de les prestacions rebudes, com poden ser la utilització de la infraestructura i els recursos humans i materials ICV Vallirana. Tanmateix, mitjançant l'acord ambdues parts s'obliguen expressament a no destinar la dotació econòmica rebuda per part de l'Ajuntament o per part el Grup Municipal al



pagament de les retribucions de personal de qualsevol tipus al servei de la corporació o a l'adquisició de béns que puguin constituir actius fixos de caràcter patrimonial, i a dur una adequada comptabilitat justificativa dels seus ingressos i despeses i posar-la a disposició dels organismes oficials o administratius que els ho requereixin.

- c. El 13 de juny de 2018 el Grup Municipal de Partit Popular exposa que han tingut representació els anys 2011 a 2015 i informa del següent: *"1. Com a portaveu del Grup Municipal vaig tenir accés al compte on es rebia les subvencions, sempre amb la firma necessària del President Provincial (...). 2. No puc garantir que sense la meua firma s'efectuessin domiciliacions i càrrecs a l'esmentat compte. 3. Puc respondre de les despeses carregades que vaig sol·licitar, així com de certs moviments d'obligat compliment envers el partit com l'anomenat MUNECO. 4. Poso a disposició de l'interessat tota la documentació, tiquets i factures de les que dispo"*.
8. 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'RGAIPI, per tant, és admissible a tràmit.

### *2. Sobre l'objecte de la reclamació*

L'Ajuntament ha aportat ja les quantitats percebudes anualment pels grups municipals des del 2011 fins al 2016, segons confirma la mateixa persona reclamant en l'escrit de reclamació, i per tant, aquesta informació no formaria part de la reclamació. Tanmateix, la sol·licitud demanava conèixer els imports atorgats a cada grup des de l'aprovació de la Llei 7/1985 (2 d'abril de 1985) que es tinguin



informatitzats, de manera que en la mesura en què l'Ajuntament tingui emmagatzemada aquesta informació en qualsevol arxiu informatitzat, es manté com a objecte de la reclamació les quantitats aportades als grups des del 1985 fins al 2010, inclosos.

També s'ha de considerar fora de l'objecte de la reclamació la sol·licitud de document o rebut signat pels portaveus, considerant que l'Ajuntament ha justificat que no existeix, ja que les aportacions s'haurien realitzat per transferència bancària.

Pel que fa al desglossament de la despesa feta pels grups municipals amb càrrec a les aportacions, l'Ajuntament ha informat que no posseeix aquesta informació, per bé que en demanarà la justificació dels grups a partir del 2018, considerant el criteri de la GAIP 1/2018. Aquesta informació, que es demana referida al període 2011 al 2016, també s'ha de considerar objecte de la reclamació, juntament amb les factures o documentació que justifiqui les despeses.

Concretat l'objecte de la reclamació en la informació assenyalada, cal avaluar si aquesta informació es pot considerar informació pública d'acord amb l'article 2.b LTAIPBG i si resulta afectada per algun límit i si ha de resultar prevalent l'accés en la ponderació de l'interès públic en la divulgació de la informació. Els FJ següents es dedicaran a l'anàlisi d'aquests elements.

### 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-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, i més recentment les Resolucions 167/2018, 168/2018, 169/2018, 170/2018,



171/2018 i 172/2018. 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.

4. *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.*



Les aportacions als grups polítics per a finançar les seves despeses de funcionament tenen naturalesa jurídica de subvenció, per bé que estan excloses de del règim jurídic general establert a l'LGS (art. 4) i, per tant, no els és d'aplicació el sistema ordinari de justificació de les subvencions davant la intervenció municipal regulat a l'article 30 LGS, sinó el 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. Aquesta naturalesa subvencional de les aportacions als grups ha estat a bastament argumentada per aquesta Comissió en la Resolució 6/2018, de 22 de gener, FJ6, i successives recaigudes en aquesta matèria.

Ara bé, el fet que no els sigui d'aplicació el marc general regulador de la justificació de les subvencions, i especialment, la via de justificació i fiscalitzadora ordinària per la intervenció municipal, per expressa disposició de l'LGS, no té cap efecte limitatiu sobre la plena aplicació aquestes subvencions del règim general de transparència i d'accés a la informació previst per a elles en l'LTAIPBG, que no les exclou ni les diferencia de la resta de subvencions.

Per tant, les previsions de publicitat activa de l'article 15 LTAIPBG, així com el règim d'accés que regula aquesta llei en els articles 18 i següents, és plenament aplicable a les subvencions rebudes pels grups, 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).

##### *5. Sobre el caràcter excloent de la facultat del Ple per requerir la informació.*

L'Ajuntament justifica no facilitar la informació relativa al desglossament de les despeses realitzades pels grups amb càrrec a les aportacions econòmiques rebudes de l'Ajuntament en el fet que, prèviament, el Ple no ha demanat als grups que les hi justifiqui i li en retin comptes, i informa que a partir del 2018 és previst que es faci. D'aquesta argumentació es desprèn que l'Ajuntament considera que és requisit o pressupòsit per a que la ciutadania pugui exercir el dret d'accés sobre aquesta informació que, prèviament, el Ple l'hagi requerida als grups, considerant que és el qui té la facultat de fer-ho, d'acord amb l'article 73.3 LBRL.

Però el cert és que l'article 73.3 LBRL no estableix 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 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. 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, estableix 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.”*

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

La negativa de l'Ajuntament a facilitar informació relativa al desglossament de les despeses realitzades pels grups fonamentada en què el Ple no l'ha demanada encara, podria interpretar-se també com que l'Ajuntament considera que no és informació pública que estigui obligat a donar la informació que és a mans dels grups, o que no es pot considerar informació en poder de l'Ajuntament fins que el Ple no l'hagi requerida. Seguidament ho avaluarem.

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 TRLMRLC, que preveu que es constitueixin "*per al millor funcionament dels òrgans de la corporació*", i article 73.3 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 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 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, hauríem 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 jurídic 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 municipals compleixen adequadament 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.

#### *7. Sobre l'accés a la documentació justificativa de les despeses i la protecció de dades personals.*

La GAIP, en la tramitació de la reclamació que va conduir a la seva Resolució 18/2018 (d'idèntic 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. 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*”. Afegia 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 justificativa de la despesa i de 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 altra 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. Això sens perjudici que la ponderació pugui ser favorable a l'accés en un altre cas concret, si queda prou justificat.

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

Traslladada la reclamació als grups municipals afectats per l'accés que es reclama a instància de la GAIP, s'han rebut escrits de tres grups municipals, que no han aportat cap argument o posició contrària a l'accés; ans al contrari, els escrits han servit per fer arribar la informació reclamada o consideracions lligades amb la manca de representació del grup actual durant el període interessat. En relació amb això, cal tenir en compte que, com s'ha expressat en el FJ 6, si un grup municipal no ha tingut representació durant la totalitat del període objecte de sol·licitud d'informació, només ho ha de fer constar. Pel que fa a grups que actualment no tenen representació a l'Ajuntament, queden fora de l'àmbit d'execució ja que l'Ajuntament no té a qui adreçar-se per reclamar la informació. Finalment, pel que fa als grups municipals que hagin tingut una certa continuïtat però en coalició diferent o amb denominació o identitat diferent, cal aplicar el criteri material de la possessió, de manera que si disposen de la informació relativa a etapes anteriors en què han actuat sota sigles o en enteses diferents, l'han d'aportar, i si no en disposen, ho han de fer constar.

9. *Estimació del dret, format de l'accés, subjecte obligat al compliment 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 relació desglossada anualment dels conceptes de despesa als quals els grups han destinat les subvencions rebudes des del 2011 al 2016 i la documentació justificativa de les despeses, incloses les factures, tiquets, rebuts o qualsevol altra document similar, anonimitzada si escau, d'acord amb el FJ 7.
- Les quantitats aportades per l'Ajuntament a cada grup municipal des del 1985 fins al 2010, en la mesura en què aquesta informació estigui emmagatzemada en algun arxiu informatitzat.



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.

Considerant que els escrits rebuts arran del trasllat als grups municipals no manifesten oposició a l'accés, no resulta procedent aplicar la suspensió de l'execució de la Resolució prevista a l'article 34.2 i 47.2 RGAIP.

L'execució de la Resolució requerirà facilitar la informació (amb vista o amb còpia) a la persona reclamant dins del termini fixat, sense que es pugui donar per executada amb la documentació aportada durant la fase de trasllats als grups a la GAIP.

#### 10. 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.

#### 11. *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 parcialment la reclamació 184/2018 i declarar el dret de la persona reclamant a accedir a la informació relativa a: les subvencions atorgades per l'Ajuntament als grups polítics municipals des de l'aprovació de l'LBRL l'any 1985 fins al 2010 que constin en arxius informatitzats; la relació de despeses realitzades pels grups municipals de l'Ajuntament de Vallirana de Llobregat amb càrrec a les aportacions rebudes de l'Ajuntament entre el 2011 i finals del 2016, així com a les factures o qualsevol altra documentació justificativa d'aquestes despeses, anonimitzades en els termes establerts al FJ7, o a obtenir constància escrita de la seva inexistència, si escau.
2. Desestimar la reclamació en relació amb la resta d'informació sol·licitada, considerant que l'Ajuntament ja ha informat de les subvencions concedides des del 2011 fins al 2016, i que no existeix el rebut o document acreditatiu del portaveu dels grups en relació amb les dotacions rebudes, ja que es satisfan per transferència bancària.
3. Requerir a l'Ajuntament de Vallirana a proveir-se d'aquesta informació pel procediment que consideri oportú i a que en faciliti l'accés a la persona reclamant dins del termini màxim dels quinze dies següents a la notificació d'aquesta Resolució.



4. Requerir l'Ajuntament de Vallirana 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.
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 184/2018 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Barcelona, 30 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 adreci la GAIP, la Comissió posarà els fets en coneixement de l'òrgan competent, d'acord amb allò previst per l'article 86 LTAIPBG, i li sol·licitarà la incoació d'un procediment sancionador per infracció molt greu amb relació al dret d'accés a la informació pública, a l'empara de l'article 77.2.b LTAIPBG.

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

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