

**Resolució 219/2018, del 9 d'agost****Número d'expedient de la reclamació:** 171/2018**Administració reclamada:** Diputació de Barcelona**Informació reclamada:** Quantitat aportada per la Diputació de Barcelona als grups polítics des del 1985 fins al 2017. Justificació de la despesa feta pels grups amb factures incloses, des del 2015 fins al 2017.**Sentit de la resolució:** Estimació parcial

**Resum:** Tot i que l'article 15 LTAIPBG (i conseqüentment el Criteri1/2018 de la GAIP, que l'interpreta) no exigeix la publicitat activa de les factures, això no exclou que per via de l'exercici del dret d'accés no pugui ser informació a la qual es pugui accedir. De la mateixa manera, cal diferenciar la informació o documentació que s'exigeix lliurar als grups pel procediment de control intern de les subvencions per part de la Diputació, determinat la Base 22 de les Bases d'execució dels pressupostos de la Diputació (declaració responsable), de la que pot ser exigible per la via del dret d'accés, ja que un i altre procediment tenen regulacions diferents i finalitats pròpies, i no es pot condicionar o supeditar un a l'altre, ni atribuir efectes d'un a l'altre. La facultat del Ple d'exercir el control intern de les subvencions que ha atorgat als grups (art. 73.3 LBRL) i la fiscalització de la declaració responsable dels grups (Base 22 de les Bases d'execució dels Pressupostos generals de la Diputació de Barcelona 2016 i 2017) no es poden considerar com un requisit previ o un pressupòsit per a que la ciutadania pugui exercir el dret d'accés sobre aquesta informació, perquè la legislació de règim local no estableix que la facultat del Ple de requerir-la tingui caràcter preceptiu, ni menys encara exclusiu i exclouent del règim general d'accés a la informació de l'LTAIPBG, ni que la informació s'hagi de considerar confidencial o reservada al coneixement del Ple. La justificació de la despesa feta amb càrrec a les subvencions als grups polítics de les Corporacions locals s'ha de considerar informació pública sobre la que es projecta el dret d'accés, encara que no estigui materialment a mans dels seus òrgans (del Ple, o de la Intervenció), considerant que el Ple té la potestat d'exigir-la i obtenir-la per habilitació expressa de l'article 73 LBRL, i que la Intervenció té la potestat de conèixer-la, d'acord amb la Base 22 de les Bases d'execució dels pressupostos de la Diputació 2016 i 2017. 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, i des del 2016, a més, les Bases d'execució dels pressupostos generals de la Diputació estableixen l'obligació de lliurar una declaració responsable de la destinació donada a aquestes subvencions, al mes de gener, a la Intervenció. Pressuposant que els grups polítics compleixen adequadament amb aquesta normativa, la informació relativa a la justificació de la despesa no s'hauria d'elaborar arran de la petició, 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 durant el 2015 al 2017, tot i que no s'exigeix per la Base 22 que s'acompanyin a la declaració responsable. En la mesura en què existeixi i es conservi, aquesta informació (relació desglossada per conceptes de despesa, i factures o altra documentació justificativa de la despesa) s'ha de considerar pública i accessible per la via del dret d'accés, encara que no hagi estat reclamada pel Ple ni requerida per la Intervenció. Tanmateix, per al cas que els grups no hagin conservat adequadament la informació, o l'hagin destruïda, 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. El dret d'accés ha de prevaldre sobre el dret a la protecció de dades personals dels diputats provincials, de manera que no s'han d'eliminar de les factures i altra documentació justificativa de les despeses, considerant que aquestes despeses finalistes han d'estar imputades a la seva activitat com a diputat



provincial, 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 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 polítics, mantenint però la referència concreta al concepte i quantia de cada despesa. Atès que els grups polítics de les corporacions locals no tenen personalitat jurídica pròpia, l'Administració obligada a donar compliment d'aquesta Resolució és la Diputació de Barcelona, que s'haurà de proveir de la informació que no estigui a les seves mans requerint-la als grups de la manera i pel procediment que consideri adient, tenint en compte, en tot cas, que el contingut d'aquesta Resolució no vincula la Diputació a exercir la facultat de control intern per part del Ple prevista a l'article 73.3 LBRL i la Base 22 de les Bases executives dels pressupostos generals de la Diputació, ni a exigeix la prèvia fiscalització de les despeses dels grups per part de la Intervenció, ni té cap efecte en aquest àmbit. Considerant que els escrits rebuts arran del trasllat als grups 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.

**Paraules clau:** Diputació. Grups polítics. Subvencions. Reclamació contra lliurament parcial. Informació pública. Trasllat. Límits. Protecció de dades personals.

**Ponent:** Elisabet Samarra i Gallego

### **Antecedents**

1. El 18 de maig de 2018 té entrada a la GAIP la Reclamació 171/2018, presentada contra la Diputació de Barcelona, en relació amb la sol·licitud d'informació indicada a l'antecedent següent. La persona reclamant no sol·licita seguir el procediment de mediació previst a l'article 42 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) i regulat pels articles 36 a 41 del Reglament de la 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 15 de maig de 2018, tenia per objecte la informació següent: *"quantitat per any percebuda per cada grup municipal des de l'aprovació de la Llei 7/1985, de 2 d'abril. Justificació de la despesa amb factures incloses. Els anys 2015, 2016 i 2017."*
3. El 22 de maig de 2018, la Diputació comunica a la persona reclamant l'enllaç web on es publiquen les subvencions fetes per la Diputació a cada grup polític des del 2015 fins al 2017, tot oferint-li també la possibilitat de lliurar-li la mateixa informació en paper.
4. El 29 de maig de 2018, la GAIP comunica a la persona reclamant que s'admet provisionalment a tràmit la reclamació, identifica la persona responsable de la seva tramitació, li indica els propers tràmits que se seguiran, així com les dades de contacte electrònic, per si vol fer-ne el seguiment. El mateix dia, la GAIP comunica a l'Administració la presentació de la reclamació i li demana que, dins del termini de quinze dies, li trameti l'expedient i un informe jurídic en què es fonamenti el seu posicionament en relació amb l'accés reclamat. Igualment, demana a la Diputació de



Barcelona que, d'acord amb l'article 34.1bis RGAIP, notifiqui als grups afectats la presentació de la reclamació, per tal que puguin formular al·legacions, i li comunicui la data en què s'han fet els trasllats.

5. El 6 de juny de 2018 té entrada a la GAIP un escrit de la Diputació de Barcelona per mitjà del qual s'informa a la Comissió que s'ha traslladat la reclamació als grups polítics afectats, representants a la Comissió executiva de la Diputació.
6. El 8 de juny de 2018, el Grup polític de CIU de la Diputació de Barcelona adreça a aquesta Comissió les declaracions responsables signades per l'apoderat del grup de CIU durant els exercicis 2016 i 2017 on es relacionen les despeses i les aportacions rebudes. Pel que fa a la relació de la despesa de l'any 2015, manifesten que des de la Intervenció General mai se'ls va requerir per a justificar les aportacions rebudes d'aquest exercici i conseqüentment no disposen d'aquestes dades fiscalitzades.
7. L'11 de juny de 2018 la GAIP rep un correu electrònic del Grup polític de Ciutadans manifestant que adjunten la informació que dona resposta a la reclamació presentada.
8. El 12 de juny de 2018 la GAIP comunica a la persona reclamant l'ampliació del termini per a resoldre mentre duri el tràmit de trasllat als grups municipals afectats per la reclamació als efectes d'emplaçar-los a formular les al·legacions que estimin oportunes.
9. El 13 de juny de 2018 entra a la GAIP un correu electrònic de la Presidenta del Grup PSC-CP per mitjà del qual es fa tramesa de la justificació de despeses del Grup Polític del PSC-Candidatura de progrés dels anys 2015 al 2017.
10. En la mateixa data, la representació del grup CUP Poble Actiu tramet còpia de la documentació sol·licitada.
11. El 19 de juny, la GAIP rep del President d'ERC-AM les declaracions responsables corresponents a les quantitats anuals concedides al Grup polític d'ERC-AM en l'actual mandat corporatiu, és a dir, des del 29 de juliol del 2015.
12. El 19 de juny de 2018 la Diputació de Barcelona tramet el seu informe a la GAIP, en el qual es fonamenta jurídicament l'obligació de les administracions locals de fer públiques al seu portal de transparència les quantitat aportades als grups polítics, en tant que subvencions incloses en l'article 15 LTAIPBG, i pel que fa a la justificació de les despeses realitzades pels grups, informa que la Base 22 de les Bases d'execució de la Diputació de Barcelona per al 2016 i 2017 preveuen, desplegant l'article 73.3 LBRL, que els portaveus presentin al mes de gener de cada any (tret dels anys en què es constitueixi la corporació) una declaració responsable en la què acreditin les despeses realitzades, la qual es lliurarà a la Intervenció per a la seva tramitació davant del Ple. L'informe fa la consideració que "l'obligació dels grups polítics de portar una



comptabilitat per justificar davant del Ple aquestes despeses tindrà lloc sempre que el Ple els ho demani”.

## **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*

La informació referida a les aportacions fetes per la Diputació als grups polítics durant el període objecte de sol·licitud, 2015 al 2017, s'ha de considerar adequadament satisfeta amb la comunicació de l'enllaç web de la Diputació on es fa pública aquesta informació, encara més considerant que se li va fer l'ofertament de lliurar-li en paper, si ho preferia. Per tant, aquesta informació s'exclou de l'objecte 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 constin als arxius informatitzats, de manera que en la mesura en què la Diputació 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 2014, inclosos.

Igualment, forma part de l'objecte de la reclamació la petició de relació desglossada de les despeses realitzades pels grups durant els anys 2015 al 2017, i les factures corresponents.

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

Les aportacions als grups polítics per a finançar les seves despeses de funcionament tenen naturalesa jurídica de subvenció, per bé que estan excloses de l'àmbit d'aplicació de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions (LGS) pel seu article 4. 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 i no és discutida, ans al contrari, per la Diputació de Barcelona.



Com a subvencions que són, els és plenament aplicable el règim de transparència i accés regulat per l'LTAIPBG per a les subvencions, i el fet que l'article 4 LGS les exclouï del seu àmbit d'aplicació no projecta ni comporta cap limitació ni exclusió de l'àmbit d'aplicació de l'LTAIPBG, ja que aquesta llei no les exclou ni estableix cap règim diferenciat al 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, són plenament aplicables a les subvencions rebudes pels grups a l'empara de l'article 73.3 LBRL, 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).

D'acord amb l'LTAIPBG, la quantia, l'objecte i els destinataris de subvencions, així com la justificació dels beneficiaris i l'informe de fiscalització s'han de publicar al portal de transparència de l'Administració que concedeix la subvenció, i el Criteri 1/2018 de la GAIP ja va establir que aquestes mateixes obligacions de publicitat activa són plenament aplicables a les subvencions als grups polítics, i va orientar sobre la forma en què s'havien de justificar, desglossant els conceptes de forma que permetin conèixer la destinació donada als recursos, però tenint en compte que l'article 15 LTAIPBG no exigeix la publicitat activa de les factures corresponents a les despeses, si bé pot ser una bona pràctica.

Ara bé, més enllà de la informació que l'LTAIPBG exigeix que es difongui des dels portals de transparència en les disposicions dedicades a la transparència via publicitat activa (pel que fa a les subvencions, a l'article 15) cal tenir ben present que l'article 18 reconeix i garanteix el dret d'accés de la ciutadania a qualsevol altra informació pública, entesa en els termes en què la defineix l'article 2.b LTAIPBG, sempre que l'accés no s'hagi de veure limitat per la concurrència d'un límit legalment establert (articles 20 i següents LTAIPBG). Per tant, tot i que l'article 15 LTAIPBG (i consegüentment el Criteri1/2018 de la GAIP, que l'interpreta) no exigeix la publicitat activa de les factures, això no exclou que per via de l'exercici del dret d'accés no pugui ser informació a la qual es pugui accedir.

De la mateixa manera, cal diferenciar la informació o documentació que s'exigeix lliurar als grups pel procediment control intern de les subvencions per part de la Diputació, determinat la Base 22 de les Bases d'execució dels pressupostos de la Diputació (declaració responsable), de la que pot ser exigible per la via del dret d'accés, ja que un i altre procediment tenen regulacions diferents i finalitats pròpies, i no es pot condicionar o supeditar un a l'altre, ni atribuir efectes d'un a l'altre. Nogensmenys, cal remarcar el fet que la Diputació de Barcelona hagi regulat des del 2016 un procediment que



permet la participació de la Intervenció en el procediment justificació d'aquestes subvencions davant del Ple i la regularitza, establint l'obligació de declaració responsable anual (cosa que, per l'experiència d'aquesta Comissió en la resolució de nombroses reclamacions amb aquest objecte, no és lamentablement gens freqüent, i que cal posar en valor) i, en aquest sentit, aquesta Comissió aplaudeix la iniciativa i recomana aquesta pràctica.

Finalment, cal remarcar que tampoc es pot condicionar o posposar l'accés a l'exercici de les vies de control intern de la subvenció. La facultat del Ple d'exercir el control intern de les subvencions que ha atorgat als grups (art. 73.3 LBRL) i la fiscalització de la declaració responsable dels grups (Base 22 de les Bases d'execució dels Pressupostos generals de la Diputació de Barcelona 2017 i 2017) no es poden considerar com un requisit previ o un pressupòsit per a que la ciutadania pugui exercir el dret d'accés sobre aquesta informació, perquè la legislació de règim local no estableix que la facultat del Ple de requerir-la tingui caràcter preceptiu, ni menys encara exclusiu i exclouent del règim general d'accés a la informació de l'LTAIPBG, ni que la informació s'hagi de considerar confidencial o reservada al coneixement del Ple.

Ben al 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 al retiment de comptes de la seva actuació) i 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, la de règim local- tot exigint 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 podria oposar al dret d'accés el fet que el Ple no hagués requerit la informació als grups, com ja s'ha expressat aquesta Comissió en la Resolució 156/2018, de 20 de juny, FJ 5: *"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."* D'igual manera i per les mateixes raons, la normativa pròpia de la Diputació, i el procediment de control intern que s'hi estableix, no es pot oposar al procediment d'accés a informació pública, ni condicionar-lo.



Per tant, el que s'avalua en aquesta Resolució és si s'ha d'estimar el dret d'accés emparat per l'article 18 LTAIPBG a la informació sol·licitada, amb independència de que no sigui informació de publicitat activa, ni requerida pel procediment de justificació davant la Intervenció establert a la normativa interna de la Diputació, tant si el Ple de la Corporació ha fet ús de la seva facultat de control, com si no, i tant si la Intervenció ha conegut la declaració responsable prevista a la Base 22, com si no. I per determinar-ho, caldrà veure si aquesta informació i documentació reuneix els requisits per ser considerada informació pública, si concorre algun límit legalment establert que pugui restringir-ne l'accés, i valorar l'interès públic que pugui tenir la difusió de la informació en termes de transparència. Els FJ següents es dedicaran a avaluar-ho.

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

El dret d'accés es projecta, d'acord amb l'article 2.b LTAIPBG, sobre tota la informació "*elaborada per l'Administració i la que aquesta té en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions*". D'acord amb això, caldrà veure si concorren en el cas els requisits establerts en aquest precepte perquè pugui considerar-se informació pública, en especial, en relació amb la informació relacionada amb la justificació de la despesa feta pels grups polítics municipals amb càrrec a les subvencions rebudes i les factures, considerant que no son exigides pel procediment de control intern i justificació davant la Intervenció i el Ple i, per tant, no s'han aportat i romanen en mans dels grups polítics.

Quant a la informació relativa a les subvencions atorgades per la Diputació als grups des del 1985 fins al 2014 que consti en els seus arxius, no hi ha dubte que és informació pública en poder de la Diputació i, per tant, no mereix altres consideracions. El mateix s'ha de dir de les declaracions responsables i documentació justificativa que hagin aportat els grups a la Intervenció ex base 22 de les Bases d'execució dels pressupostos generals de 2016 al 2017.

En relació amb la informació no lliurada i que roman a mans dels grups polítics, s'ha de considerar igualment informació a mans de l'Administració, ja que els grups polítics de les corporacions locals no són una cosa diferenciada de la Corporació, 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, i de la mateixa manera cal considerar els grups polítics de la Diputació. 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 de les corporacions locals, a diferència dels partits polítics, no tenen personalitat o entitat diferenciada de la Corporació, sinó que són una fórmula organitzativa interna de les Administracions locals creada amb la finalitat de facilitar la relació i la participació dels electes d'una mateixa llista electoral en els òrgans locals, 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, la informació a mans dels grups de les corporacions locals s'ha de considerar informació a mans de la Corporació ja que no són ens amb personalitat jurídica diferenciada.

Però fins i tot si consideréssim els grups polítics com a ens aliens a la Diputació 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 i la Base 22. 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'Administració, però que la Corporació 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 de les Corporacions locals s'ha de considerar informació pública sobre la què es projecta el dret d'accés, encara que no estigui materialment a mans dels seus òrgans (del Ple, o de la Intervenció), considerant que el Ple té la potestat d'exigir-la i obtenir-la per habilitació expressa de l'article 73 LBRL, i que la Intervenció té la



potestat de conèixer-la, d'acord amb la Base 22 de les Bases d'execució dels pressupostos de la Diputació 2016 i 2017.

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, ja hem vist que 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, i des del 2016, a més, les Bases d'execució dels pressupostos generals de la Diputació estableixen l'obligació de lliurar una declaració responsable de la destinació donada a aquestes subvencions, al mes de gener, a la Intervenció. Pressuposant que els grups polítics compleixen adequadament amb aquesta normativa, la informació relativa a la justificació de la despesa no s'hauria d'elaborar arran de la petició, 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 durant el 2015 al 2017, tot i que no s'exigeix per la Base 22 que s'acompanyin a la declaració responsable. En la mesura en què existeixi i es conservi, aquesta informació (relació desglossada per conceptes de despesa, i factures o altra documentació justificativa de la despesa) s'ha de considerar pública i accessible per la via del dret d'accés, encara que no hagi estat reclamada pel Ple ni requerida per la Intervenció. Tanmateix, pel cas que els grups no hagin conservat adequadament la informació, o l'hagin destruïda, 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 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 d'electes que l'integren. 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."*

La Diputació de Barcelona, en la Base 22 de les Bases d'Execució dels pressupostos desplega l'article 73.3 LBRL i estableix que les aportacions es rebran mensualment, i que els grups hauran de presentar al mes de gener, referit a l'exercici anterior, una declaració responsable de la destinació de les despeses, que serà lliurada a la Intervenció per a que aquesta ho tramiti al Ple.



Aquestes aportacions econòmiques, doncs, s'han de destinar a pagar les despeses de funcionament del grup i de la seva activitat, de manera que el grup pot administrar-les discrecionalment, dins dels límits de la finalitat legalment establerta. Doncs bé, conèixer l'ús i la finalitat que li dona cada grup als fons públics que rep constitueix, sens dubte, informació que rau de ple dins de la finalitat genèrica de la transparència, que és el retiment 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.”* (FJ2).

Per tant, concorre un interès públic innegable en l'accés a aquesta informació considerant que són recursos de naturalesa pública (surten dels pressupostos públics), lligats a una finalitat d'interès públic (facilitar i possibilitar l'exercici de les funcions dels grups polítics), que estan determinats en la seva quantia pels propis grups polítics reunits en Ple, i que els beneficiaris i gestors dels recursos 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.

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

La sol·licitud que ara es reclama té per objecte, entre d'altra informació, l'accés a les factures o altra documentació justificativa de la despesa realitzada amb càrrec a les subvencions als grups. Ja hem vist que el fet que en el procediment intern de control de la Base 22 no s'exigeix la presentació de les factures, i que tampoc no s'exigeixi la seva publicació al portal de transparència per l'article 15 LTAIPBG i, en conseqüència, pel Criteri 1/2018 de la GAIP, no exclou ni predetermina que no puguin ser accessibles per la via de l'exercici del dret d'accés de l'article 18 LTAIPBG.

Un cop establert que l'objecte d'aquesta reclamació és informació pública sobre la què es pot projectar aquest dret, d'acord amb els elements i requisits de l'article 2.b LTAIPBG, correspon ara determinar si l'accés s'ha de veure restringit per algun límit legalment establert. En aquest sentit, cal



considerar que les factures poden incloure dades personals i cal, en conseqüència i d'acord amb l'article 24 LTAIPBG, ponderar si ha de prevaldre la protecció d'aquestes dades o el dret d'accés, considerant l'interès públic en la divulgació de la informació i la rellevància de la informació per a la finalitat de la transparència: el retiment de comptes de les administracions i dels seus representants polítics en relació amb l'ús de fons públics, àmpliament argumentat en el FJ 5.

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. 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”*. En la consideració de la necessitat de protegir les dades de terceres persones físiques que puguin aparèixer en les factures o documentació comptable, i la conveniència d'anonimitzar-les, s'expressava 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 diputats provincials, de manera que no s'han d'eliminar de les factures i altra documentació justificativa de les despeses, considerant que aquestes despeses finalistes han d'estar imputades a la seva activitat com a diputat provincial -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 polítics, mantenint però la referència concreta al concepte i quantia de cada despesa. Això sens perjudici que la ponderació pugui ser favorable a l'accés en un altre cas concret, si queda prou justificat.

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

Traslladada la reclamació als grups polítics membres de la Diputació de Barcelona, s'han rebut escrits dels grups polítics de CIU, PSC, Ciutadans, ERC i CUP Poble Actiu. Cap d'ells expressa oposició a l'accés que es reclama, sinó que els escrits serveixen per fer voluntàriament tramesa de la informació que es demana, de forma més o menys complerta.



Pel que fa al grup de CIU, tanmateix, expressa que pel que fa a les despeses de l'any 2015, la Intervenció General no els va requerir per a justificar-les, i conseqüentment no disposen d'aquestes dades fiscalitzades. En relació amb aquesta al·legació, cal recordar que, com ha quedat establert en el FJ 3, el fet que el procediment de fiscalització intern per la Intervenció no s'hagi produït no exclou de l'accés aquesta informació; de la mateixa manera, cal recordar que la informació a la que es pot accedir és la informació preexistent a la sol·licitud, de manera que no seria exigible que, per satisfer el dret d'accés, es procedeixi a fiscalitzar la justificació de les subvencions del 2015, si no s'havia fet abans. L'accés, doncs, s'ha de concretar sobre la informació i la documentació preexistent a la sol·licitud, en la forma en que la posseeixi el grup polític, sense que sigui exigible per aquesta via altra elaboració que la simple sistematització dels conceptes de despesa, si escau.

8. *Estimació del dret, format de l'accés, subjecte obligat al compliment i lliurament de la informació reclamada*

En base a les consideracions fetes als FJ anteriors, és procedent estimar el dret de la persona reclamant a:

- Les quantitats aportades per la Diputació de Barcelona a cada grup municipal des del 1985 fins al 2014, en la mesura en què aquesta informació estigui emmagatzemada en algun arxiu informatitzat.
- la relació desglossada anualment dels conceptes de despesa als quals els grups han destinat les subvencions rebudes des del 2015 al 2017 i les factures o altra documentació justificativa de les despeses (tiquets, rebuts o qualsevol altra document similar), anonimitzades, si escau, d'acord amb el FJ 7.

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 la informació no s'hagi conservat adequadament, 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 de la Diputació.

Atès que els grups polítics de les Corporacions locals no tenen personalitat jurídica pròpia, l'Administració obligada a donar compliment d'aquesta Resolució és la Diputació, que s'haurà de proveir de la informació que no estigui a les seves mans requerint-la als grups de la manera i pel procediment que consideri adient, tenint en compte, en tot cas, que el contingut d'aquesta Resolució



no vincula la Diputació a exercir la facultat de control intern per part del Ple prevista a l'article 73.3 LBRL i la Base 22 de les Bases executives dels pressupostos generals de la Diputació, ni exigeix la prèvia fiscalització de les despeses dels grups per part de la Intervenció, ni té cap efecte en aquest àmbit.

Considerant que els escrits rebuts arran del trasllat als grups polítics 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 pels grups a la GAIP durant la fase de trasllat .

#### 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 de 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 9 d'agost de 2018, resol per unanimitat:

1. Estimar parcialment la reclamació 171/2018 i declarar el dret de la persona reclamant a accedir, amb còpia o amb vista, a la informació relativa a:
  - a. les subvencions atorgades per la Diputació de Barcelona als seus grups polítics des de l'aprovació de l'LBRL l'any 1985 fins al 2014, que constin en arxius informatitzats;
  - b. la relació desglossada de despeses realitzades pels grups polítics de la Diputació de Barcelona amb càrrec a les aportacions rebudes de la Diputació entre el 2015 i el 2017, 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 informació referida a les aportacions fetes per la Diputació de Barcelona als seus grups polítics durant els anys 2015 al 2017, considerant que la comunicació a la persona reclamant de l'enllaç on es fa pública aquesta informació al seu portal de transparència és una via adequada per facilitar-ne l'accés i, per tant, en aquesta part, la sol·licitud ja va ser satisfeta i no pot ser objecte de reclamació.
3. Requerir a la Diputació de Barcelona a proveir-se, si escau, 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 hàbils següents al primer de setembre.
4. Requerir a la Diputació de Barcelona 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 171/2018 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Barcelona, 9 d'agost de 2018

Elisabet Samarra i Gallego

Presidenta

---

Els terminis establerts en aquesta Resolució per lliurar la informació s'han de comptar en dies hàbils (descomptant festius i dissabtes) i comencen, si no s'especifica altra cosa, 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 adrexi 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.