

Resolució 236/2018, de 5 de setembre

Número d'expedient de la reclamació: 172/2018

Administració reclamada: Ajuntament de Barcelona. Grup Municipal de CiU (Grup Municipal Demòcrata)

Informació reclamada: Justificació de les despeses amb càrrec a les subvencions rebudes de l'Ajuntament, i factures, des de l'any 2013 fins al 2016.

Sentit de la resolució: Estimació parcial

Resum: La finalitat d'aquest procediment i la competència d'aquesta Comissió es circumscriuen a determinar si la persona reclamant ha de tenir accés a la informació de què disposa l'Ajuntament o el Grup Municipal, i que, a partir d'ella, pugui formar-se'n una opinió crítica, si escau; però no queda emparat per aquest procediment determinar la legalitat de les despeses realitzades, ni instar la modificació de la destinació donada als fons percebuts, ni tan sols pot emparar la pretensió que el grup justifiqui *ex novo* i arran de la sol·licitud per a què els ha destinat a un o altre concepte. Concorre un interès públic innegable en l'accés a la informació relativa a l'ús i destinació donats pels grups municipals a les subvencions rebudes amb càrrec a l'Ajuntament que ha de ser ponderat com a prevalent, 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), 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. Els grups polítics municipals, a diferència dels partits polítics, no tenen personalitat o entitat diferenciada de l'Ajuntament i estan sotmesos al mateix règim de transparència i control que ho està la gestió de recursos públics que fa l'Ajuntament. La informació relativa a les despeses realitzades pels grups municipals i les factures és informació pública encara que romangui a mans dels grups municipals i malgrat que l'Ajuntament no estigui obligat legalment a exigir-la en el marc del compliment de les seves obligacions de publicitat activa o del procediment de control intern pel Ple previst a l'article 73.3 LBRL. 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. La legislació de règim local no estableix que la facultat del Ple de requerir dels grups que li aportin la comptabilitat específica de les subvencions que reben de l'Ajuntament (art. 73.3 LBRL) tingui caràcter exclusiu i excloent del règim general d'accés a la informació de l'LTAIPBG. El procediment per retre comptes al Ple que acordin els grups en desplegament de l'article 73.3 LBRL només pot tenir eficàcia en aquest àmbit, i no pot limitar ni condicionar el dret d'accés regulat per l'article 18 LTAIPBG. D'igual manera, no es pot pretendre que el procediment d'accés a la informació emparat per l'LTAIPBG tingui cap eficàcia ni efecte en l'aprovació de la comptabilitat específica dels grups referida a aquestes subvencions per part del Plenari, ni tan sols que pugui actuar com a impuls del procediment de control que el Plenari està facultat a realitzar d'acord amb l'article 73.3 LBRL. El fet que l'article 15 LTAIPBG (i conseqüentment el Criteri 1/2018 de la GAIP, que l'interpreta) no exigeixi la publicitat activa de les factures no exclou que tinguin la condició d'informació pública, ni deixa sense cobertura legal la pretensió de la persona reclamant d'accedir-hi, que troba empara no en l'article 15 LTAIPBG, sinó en l'article 18 LTAIPBG. En relació amb les dades personals que constin a les factures i documentació justificativa de la despesa, el dret d'accés ha de prevaldre sobre el dret a la protecció de dades personals dels regidors i regidores; tanmateix, les dades personals de terceres persones físiques s'hauran d'anonimitzar de les factures i la documentació justificativa de les despeses, en no ser rellevants per a la finalitat de control de la despesa realitzada pels grups municipals, mantenint però la



referència concreta al concepte i quantia de cada despesa. Atès que els grups municipals no tenen personalitat jurídica pròpia, l'Administració obligada a donar compliment d'aquesta Resolució és l'Ajuntament, que s'haurà de proveir d'aquesta informació requerint-la als grups polítics de la manera i pel procediment que consideri addient, tenint en compte, en tot cas, que el contingut d'aquesta Resolució no vincula al Plenari de l'Ajuntament a exercir la facultat de control intern per part del Ple prevista a l'article 73.3 LBRL, ni té cap efecte en aquest àmbit. La GAIP, d'acord amb l'article 34 RGAIP, va demanar la col·laboració de l'Ajuntament de Barcelona per traslladar la reclamació al grup polític que en resultava afectat. L'oposició a l'accés del Grup Municipal afectat comporta, per aplicació de l'article 47.2 RGAIP, la suspensió de l'execució de la Resolució mentre que el grup pugui presentar recurs contenciós administratiu contra aquesta Resolució, si en demana cautelarment la suspensió i s'acorda pel Tribunal.

Paraules clau: Ajuntament. Grups municipals. Subvencions. Factures. Reclamació contra lliurament parcial. Informació pública. Publicitat activa. Dret d'accés. Límits. Protecció de dades personals. Trasllat. Al·legacions. Oposició de tercers afectats. Suspensió de l'execució.

Ponent: Elisabet Samarra i Gallego

Antecedents

1. El 18 de maig de 2018 té entrada a la GAIP la reclamació 172/2018, presentada contra l'Ajuntament de Barcelona, 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, 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 28 de febrer de 2018, porta causa de la sol·licitud de 15 de novembre de 2017, en què la mateixa persona reclamant demanava a l'Ajuntament de Barcelona la quantitat percebuda per cada grup durant els anys 2013 a 2016 i la justificació de la despesa feta amb càrrec a aquestes subvencions per cada grup, amb factures. Aquella sol·licitud va tenir resposta al mes de febrer de 2018, havent-li lliurat l'Ajuntament les quantitats aportades en concepte de subvencions atorgades als grups municipals, i la relació desglossada de despeses fetes amb càrrec a aquestes aportacions que cada grup, de manera més o menys completa i detallada, li hauria aportat. A la vista d'això, la persona reclamant formula noves sol·licituds d'informació a l'Ajuntament de Barcelona, una per cada grup municipal, entre les quals la que porta causa d'aquesta reclamació, referida al Grup Municipal de CiU o Grup Municipal Demòcrata. A la sol·licitud de 28 de febrer de 2018, que és objecte de la reclamació que ara es resol, s'hi exposa que ha rebut parcialment la informació del desglossament de despeses referida als anys 2015 i 2016, però no la dels anys 2013 i 2014, i que hi consten transferències al partit. Argumenta la persona reclamant que aquestes subvencions no poden servir per al finançament dels partits polítics, sinó per al funcionament del grup municipal, i sol·licita a



l'Ajuntament que requereixi al Grup Municipal de CiU per a que justifiqui la despesa de les subvencions amb factures i documents, dels anys 2013, 2014, 2015 i 2016.

3. El 27 d'abril de 2018 l'Ajuntament resol estimar parcialment la sol·licitud d'accés, i *“facilita al sol·licitant l'escrit formulat pel referit grup municipal relatiu a la justificació de les despeses per les subvencions rebudes, tot allò en aplicació de l'establert a l'article 15.1.e) de la Llei 19/2014, de transparència, accés a la informació i bon govern, regulador de la transparència en matèria subvencional i el Criteri 1/2018, sobre l'obligatorietat de la publicitat activa de les subvencions als grups polítics de les Corporacions Locals, aprovat al Ple de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés de 23 de febrer de 2018”*. A la Resolució d'estimació parcial s'acompanya l'escrit que el Grup Municipal ha aportat, un cop se li ha traslladat la seva sol·licitud, de data 24 d'abril de 2018, que annexa *“el desglossament per conceptes de l'aplicació de les subvencions rebudes durant el període comprès entre l'1 de juliol de 2015 i el 31 de de desembre de 2016”*. L'escrit, signat per l'apoderat del Grup Municipal de CiU a l'Ajuntament de Barcelona, fa constar que *“En relació a les aportacions efectuades pel Grup Municipal a la Federació de Convergència i Unió, cal indicar que aquestes han estat realitzades a l'empara de l'article 2 apartat U epígraf e) de la Llei Orgànica 8/2007, de 4 de juliol, sobre el finançament dels partits polítics, les quals s'han destinat a desenvolupar actuacions de suport al grup polític vinculades al seu funcionament ordinari i al desenvolupament de la seva acció política, a través de la posada a disposició a favor del Grup Municipal de bens i serveis, com per exemple, disponibilitat de locals, disponibilitat d'altres bens mobles; serveis d'assessorament jurídic; serveis d'assessorament comptable i fiscal; serveis en assessorament en organització i gestió i serveis per a la dotació i millora de la imatge corporativa”*. Seguidament, remet al Portal de Transparència del partit, del qual en facilita l'enllaç web, per a la consulta dels informes de fiscalització de la comptabilitat de la Federació. Finalment, assenyala que *“atès que d'acord amb allò que disposa l'article 73.3 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local, és el Ple de la Corporació l'òrgan legitimat per a sol·licitar als grups polítics la comptabilitat específica de la dotació que perceben d'acord amb els converses mantingudes amb els altres grups municipals es constata la necessitat d'establir un mecanisme per donar compte al Consell Plenari de l'Ajuntament de Barcelona del destí de les aportacions dels grups en els futurs exercicis”*. Annex a aquest escrit de 14 d'abril de 2018 s'acompanya un full en el que hi consta un quadre titulat “Aplicació de la subvenció del segon semestre de l'any 2015” i un altre amb el títol “Aplicació de la subvenció de l'any 2016”, en el que hi consten, com a ingressos, la quantitat rebuda com a subvenció, i com a despeses, conceptes com l'aportació a la formació política, activitat política desglossada amb subconceptes com: actes i suport activitats polítiques, despeses de representació, publicitat i relacions públiques, ajuts a entitats,



assessorament estratègic i estudis, creació i realització, així com un concepte de despeses de funcionament i servei

4. La Reclamació, de 18 de maig de 2018, es fonamenta en que no s'han aportat les factures; que part de la subvenció va directament a aportació a la formació política, i que no s'ha donat informació dels anys 2013 i 2014.
5. El 25 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. En la mateixa data, la GAIP comunica a l'Ajuntament de Barcelona 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.
6. El 15 de juny té entrada a la GAIP l'informe municipal. L'informe considera que l'accés a la justificació documental mitjançant factures dels grups és *"d'impossible compliment"*, considerant que l'ha requerida al grup i no li ha estat proporcionada. Explica que l'Ajuntament va remetre escrit als grups municipals derivant-li les sol·licituds que ara es reclamen, *"a fi i efecte de que hi donessin resposta i novament van presentar un desgloss de la despesa, però sense aportar les factures que reclamava el Sr. XXX. Davant d'aquesta situació, el govern municipal que dirigeix actualment l'Administració local ha actuat diligentment atès que ha requerit en temps i forma als respectius grups polítics la informació requerida, de la qual no en disposa. Si els grups polítics no han aportat aquesta documentació, aquesta administració no posseeix altres instruments per fer-ho, més tenint en compte"* que la normativa de règim local apunta al plenari com l'òrgan competent per exigir el retiment de comptes per les aportacions als grups municipals, del que en conclou que *"no es pot exigir a l'Ajuntament de Barcelona una obligació el compliment de la qual no recau en el govern municipal, sinó en el Plenari, òrgan sobirà de l'administració municipal, en el qual totes les forces polítiques estan representades. En virtut dels principis democràtics, el govern municipal no pot obligar el plenari a adoptar cap acord, sinó que aquest òrgan, lliurament i mitjançant votació de cadascun dels seus membres és qui adopta aquests acords. Fins a la data d'avui, aquest plenari no ha adoptat cap acord al respecte, atès que la normativa li reconeix la potestat de requerir el retiment de comptes, però no estableix cap obligació. Això no vol dir que en un futur pugui adoptar acords en aplicació d'aquests precepte [art. 73.3 LBRL] i com a conseqüència del nou marc jurídic que ha comportat l'aprovació de la LTBG [en referència a l'LTAIPBG]."* De l'argumentació anterior en conclou que *"la informació sol·licitada no entraria dintre de la definició de l'article 2.b de LTBG atès que és una informació que no està en poder d'aquesta administració, malgrat haver actuat diligentment per a la seva obtenció. D'altra banda, cal afegir*



que no s'ha d'oblidar que l'òrgan competent des del punt de vista legal per exigir el lliurament d'aquesta informació als grups polítics és el plenari municipal, òrgan del qual formen part totes les forces polítiques. Fins a la data el plenari no ha fet ús de la potestat (ja que no té l'obligació) de demanar el retiment de comptes de la justificació de les subvencions". Afegeix en un nou apartat unes consideracions sobre la "Inexistència de l'obligació legal de justificar mitjançant factures les aportacions als grups polítics" la qual cosa dedueix del Criteri 1/2018 de la GAIP, que estableix interpretant l'article 15 LTAIPBG i les obligacions de publicitat activa de les subvencions, que "la publicació de les factures no queda directament exigida per l'article 15 LTAIPBG, tot i que sigui recomanable". Argumenta que "En conseqüència, una vegada traslladat el requeriment formulat pel ciutadà al grup polític, entenem que aquest Ajuntament ha complert amb l'obligació legal que li afecta respecte del dret d'accés que ens ocupa, sense que qui l'exerceix pugui reclamar de forma imperativa la facilitació de les factures, atès que el seu lliurament no ve avalat ni per la normativa de referència (ni de règim local ni de transparència) ni pel Criteri aprovat per la GAIP. En conseqüència es considera que recau en el grup municipal respecte la decisió final de lliurar aquesta documentació de forma voluntària, sens perjudici que en un futur immediat, de forma consensuada pels grups municipals del consistori, s'acordi uns criteris comuns respecte el retiment de comptes (...) L'Administració està obligada a facilitar l'accés al ciutadà, quan aquest ho demani, de la informació de la que disposi. Ara bé, si es demana una informació de la que l'Administració no disposa perquè no està obligada legalment a tenir-la, aquest dret d'accés decau". En virtut dels arguments exposats, la Gerència de l'Ajuntament demana que la GAIP desestimi la reclamació "atès que la informació sol·licitada no és informació pública perquè no obra en poder de l'Ajuntament de Barcelona sinó en cadascun dels grups municipals". Adjunta l'expedient relatiu a la sol·licitud, del qual es desprèn que el grup de CiU hauria respost amb data 31 de gener (en relació amb la sol·licitud prèvia a què fa referència l'antecedent 2) i amb data de 24 d'abril de 2018, responent a la sol·licitud que ara es reclama, aportant com a annexa el mateix quadre de despeses fetes amb càrrec a les aportacions rebudes des de l'1 de juliol de 2015 fins al 31 de desembre de 2016. S'hi acompanya l'escrit de 24 d'abril de 2018 de l'apoderat del Grup Municipal de CiU transcrit a l'antecedent 3.

7. L'11 de juliol de 2018 la GAIP demana a l'Ajuntament que, d'acord amb l'article 34.1bis RGAIP, traslladi la reclamació al Grup Municipal, per tal que pugui formular-hi al·legacions i demana que li informi de la data en què es notifica. Tot seguit, informa a les parts de la suspensió del termini per resoldre mentre duri aquest tràmit.
8. El 18 de juliol de 2018 l'Ajuntament aporta el justificant del trasllat realitzat al portaveu del Grup Municipal. En el mateix escrit, trasllada la petició dels grups que s'ampliï el termini per presentar



- al·legacions fins el 13 de setembre, considerant que el darrer Ple se celebrarà el 20 de juliol després del qual els grups iniciaran el període de vacances estivals.
9. El 20 de juliol de 2018 la Comissió adreça la resposta a la petició d'ampliació del termini a l'Ajuntament comunicant que considera que l'ampliació d'aquest termini fins al 13 de setembre comportaria un retard excessiu en la tramitació que perjudicaria la persona reclamant, i que resultaria desproporcionat ampliar en dos mesos el tràmit d'al·legacions, considerant que d'acord amb l'article 34.1 RGAIP ha de tenir una durada màxima de deu dies, i que aplicant el procediment administratiu comú podria ampliar-se fins a 15 dies (article 82.2 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre). Considera la GAIP que la suspensió de les sessions municipals durant l'estiu no justifica una ampliació del termini per fer al·legacions com la que es demana, ja que no es requereix el posicionament del Ple o de Comissions municipals, sinó la posició individual de cada grup i la concreció dels arguments en què fonamentin l'oposició a l'accés, si escau, sense que en aquest termini s'hagi de trametre la informació ni realitzar cap tasca o operació d'elaboració que revesteixi una complexitat que pugui justificar demorar en dos mesos aquest tràmit. D'acord amb l'exposat, s'acorda ampliar el termini del que disposen els grups polítics per a fer al·legacions en cinc dies més.
10. El 25 de juliol de 2018 te entrada a la GAIP l'escrit d'al·legacions del portaveu del Grup Municipal Demòcrata, que demana que es desestimi la reclamació en base a les següents al·legacions: *"Primera.- En dates 31 de gener de 2018 i 24 d'abril de 2018 el Grup Municipal Demòcrata ja va donar compliment al dret de petició d'accés a la informació pública respecte a la informació sol·licitada pel Sr. XXX, de manera detallada; agrupant les despeses anuals del Grup municipal per conceptes específics i clars d'acord amb el Criteri 1/2018 de la Comissió de Garanties del Dret d'Accés i l'informe de l'interventor de l'Ajuntament de Barcelona. (...) Segona.- Segons estableix l'informe de l'interventor de l'Ajuntament de Barcelona és suficient "donar la informació sol·licitada de manera detallada agrupant les despeses per conceptes suficientment específics sense que sigui necessari donar accés a les factures. Tercera. Amb la voluntat d'establir uns criteris únics per al conjunt de grups polítics, durant el proper mes de setembre iniciarem els treballs per establir un procediment de regulació de les aportacions econòmiques als grups Municipals de l'Ajuntament de Barcelona".* Acompanya a l'escrit un document titulat **"Nota urgent que s'emet de manera conjunta per la Intervenció municipal i la Direcció de serveis Jurídics respecte de la petició d'accés per part d'un ciutadà al desglossament de despeses, i factures, fetes amb càrrec a les aportacions econòmiques als grups municipals"**, que és al què es refereix en el seu escrit com l'informe de l'Interventor de l'Ajuntament. La nota afirma que *"al marge de la naturalesa d'aquestes aportacions i de la seva regulació interna, resulta innegable que es tracta de recursos*



públics i que la documentació justificativa del seu destí s'inclou dins el concepte d'informació pública de la Llei 19/2014. Per tant, és informació a la qual el ciutadà pot tenir-hi dret a accedir, si bé amb determinats límits i requisits. En aquest sentit, novament cal acudir a la Comissió de Garanties del Dret d'Accés ja que, arrel de l'existència de diverses peticions de la mateixa naturalesa, ha dictat el Criteri 1/2018, sobre l'obligatorietat de la publicitat activa de les subvencions als grups polítics de les Corporacions Locals, en les quals ha fixat les pautes orientatives per dur a terme aquesta publicitat. (...) Certament, es tracta d'un criteri adoptat respecte de la publicitat activa, quan aquí es tracta de resoldre un dret de petició d'accés a la informació pública, però és evident que el determinat per la publicitat activa és extrapolable a aquestes peticions. En aquest sentit, i pel que fa al cas concret, accés a les factures i demás documents justificatius del destí de les aportacions rebudes pels grups municipals, caldrà donar accés a la informació en els termes exposats en el Criteri 1/2018 sense que, a priori, resulti exigible la presentació de factures... Aquesta opció pot ser qüestionada i la resolució final que s'adopti per l'òrgan competent objecte d'impugnació atesa la manca d'unanimitat respecte de les qüestions derivades de les aportacions municipals als grups polítics, però resulta defensable (...) especialment si tenim en compte la naturalesa d'aquestes aportacions als grups municipals no és pacífica (per bé que queden expressament excloses de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, General de Subvencions(...)) i que les facultats de control corresponen al Plenari, que és el que haurà de determinar com es du a terme aquest control. Nogensmenys, també cal apuntar la possibilitat de facilitar la informació requerida (és a dir, les factures) si bé en aquest cas caldrà tenir present la normativa reguladora de protecció de dades." La nota recull la conclusió dels arguments exposats en el seu punt 4 d'aquesta manera: "A la vista del que s'ha exposat en els apartats precedents es conclou que la informació derivada de les aportacions econòmiques fetes als grups municipals a l'empara de l'article 73.3 LBRL té al consideració d'informació pública. Així mateix, que per tal de resoldre la petició d'accés a aquesta informació cal seguir els criteris fixats en el Criteri 1/2018 de la Comissió de Garanties del Dret d'Accés i, per tant, donar la informació sol·licitada de manera detallada agrupant les despeses per conceptes suficientment específics sense que sigui necessari donar les factures. Cas que aquestes es facilitin, caldrà tenir present les limitacions derivades de la normativa reguladora de protecció de dades".

11. Amb motiu de la tramitació d'una reclamació anterior amb el mateix objecte, el 4 de desembre de 2017 la GAIP havia demanat informe a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades de Catalunya (APDCAT) en relació amb la conformitat amb la legislació de protecció de dades personals de l'accés a les factures dels grups municipals. L'informe de l'APDCAT, de 9 de gener de 2018, va dictaminar en relació amb la consulta plantejada per la GAIP, 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”, 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

D'acord amb els antecedents, l'Ajuntament va facilitar, en resposta a una sol·licitud d'accés prèvia de la mateixa persona reclamant, la informació relativa a les aportacions que els grups municipals havien rebut de l'Ajuntament durant els anys 2013 a 2016.

Pel que fa a la destinació donada pels grups a aquestes aportacions, la persona reclamant ha rebut una resposta de l'Ajuntament, que li ha tramès la informació que li havia proporcionat el grup de CiU amb caràcter previ a la reclamació, i que s'ha reiterat durant la tramitació d'aquest procediment. Aquesta resposta no satisfà la persona reclamant ja que no inclou les despeses realitzades amb càrrec a les subvencions rebudes durant els anys 2013 i 2014. En relació amb la informació rebuda dels anys 2015 i 2016, la persona reclamant qüestiona que s'hagi transferit una part de l'aportació a la formació política, considerant que tenen legalment per finalitat les despeses del grup i no poden servir per al finançament de partits polítics. El grup de CiU, però, al·lega que *“les aportacions efectuades pel Grup Municipal a la Federació de Convergència i Unió, han estat realitzades a l'empara de l'article 2 apartat U epígraf e) de la Llei Orgànica 8/2007, de 4 de juliol, sobre el finançament dels partits polítics, les quals s'han destinat a desenvolupar actuacions de suport al grup polític vinculades al seu funcionament ordinari i al desenvolupament de la seva acció política, a través de la posada a disposició a favor del Grup Municipal de bens i serveis, com per exemple, disponibilitat de locals, disponibilitat d'altres bens mobles; serveis d'assessorament jurídic; serveis d'assessorament comptable i fiscal; serveis en assessorament en organització i gestió i serveis per a la dotació i millora de la imatge*



corporativa". I remet a la persona reclamant a l'enllaç web on pot consultar els informes de fiscalització de la comptabilitat de la Federació per part del Tribunal de Comptes, on consten com a ingressos aquestes transferències i no són qüestionades pel Tribunal. En relació amb aquest punt, cal dir que la finalitat d'aquest procediment i les competències d'aquesta Comissió es circumscriuen a determinar si la persona reclamant ha de tenir accés a la informació de què disposa l'Ajuntament o el grup municipal, (i que a partir d'ella, pugui formar-se'n una opinió crítica, si escau) però no és competència d'aquesta Comissió ni queda emparat per aquest procediment determinar la legalitat de les despeses realitzades, ni instar la modificació de la destinació donada als fons percebuts, ni tan sols pot emparar la pretensió que el grup justifiqui *ex novo* i arran de la sol·licitud per a què els ha destinat a un o altre concepte. El que empara aquest procediment és l'accés a la informació que permeti conèixer la destinació donada als fons, i l'explicació del grup de CiU en relació amb la finalitat de la transferència de fons feta a la Federació per a obtenir-ne, en contraprestació, serveis per al funcionament del grup com ara la disponibilitat de locals o d'altres bens mobles; serveis d'assessorament jurídic; serveis d'assessorament comptable i fiscal; serveis en assessorament en organització i gestió i serveis per a la dotació i millora de la imatge corporativa), juntament amb els altres conceptes detallats als quadres aportats en resposta a la sol·licitud, sembla servir adequadament aquesta finalitat i, en tot cas, no es qüestiona per la persona reclamant que sigui prou clara o detallada. Per tant, s'ha de considerar adequadament satisfeta la informació facilitada pel Grup Municipal de CiU o Grup Municipal Demòcrata relativa al desglossament anual per conceptes del destí donat a les subvencions rebudes al segon semestre del 2015 i durant l'any 2016, i es manté com a objecte d'aquesta Reclamació aquesta mateixa informació, però referida als anys 2013, 2014 i primer semestre de 2015, que no ha estat aportada pel Grup Municipal.

Finalment, quant a les factures o documents que justifiquin aquestes despeses, l'Ajuntament no les ha lliurat perquè no en disposa, i el grup de CiU tampoc les aporta justificant en les seves al·legacions que no poden ser considerades informació pública, emparant-se en l'informe de l'Interventor de l'Ajuntament (antecedent 6). Tenint en compte que són objecte de sol·licitud i que no s'han aportat, les factures i la documentació justificativa de les despeses dels anys 2013, 2014, 2015 i 2016 es mantenen com a objecte d'aquesta Reclamació.

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

Les aportacions econòmiques als grups polítics o grups municipals estan molt escassament regulades a l'article 73.3 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases de Règim Local (LBRL), que



preveu que se'ls assigni una dotació econòmica composta d'un tant fix comú per a tots els grups, i una quantitat variable en funció del nombre de regidors que en són membres. En la mateixa línia, l'article 50.8 del Text Refós de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya, aprovat pel Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril (TRLMRLC) fa referència a aquest caràcter finalista en establir que *“el municipi, d'acord amb el Reglament orgànic i en la mesura de les seves possibilitats, ha de posar a disposició dels grups els mitjans necessaris per a poder portar a terme llurs tasques”*. Aquestes dotacions econòmiques, doncs, s'han de destinar a pagar les despeses de funcionament del grup i de la seva activitat, de manera que el grup municipal pot administrar-les discrecionalment, dins dels límits de la finalitat legalment establerta. Doncs bé, conèixer l'ús i la finalitat que dóna 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. 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”* (FJ 2).

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



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

Tot i que l'informe de la Intervenció conclou que la informació demanada per la persona reclamant és informació pública, el fet que estigui a mans dels grups i no dels òrgans municipals porta a l'Ajuntament a considerar que *"la informació sol·licitada no entraria dintre de la definició de l'article 2.b de LTBG atès que és una informació que no està en poder d'aquesta administració, malgrat haver actuat diligentment per a la seva obtenció. (...) L'Administració està obligada a facilitar l'accés al ciutadà, quan aquest ho demani, de la informació de la que disposi. Ara bé, si es demana una informació de la que l'Administració no disposa perquè no està obligada legalment a tenir-la, aquest dret d'accés decau"*. En virtut dels arguments exposats, l'Ajuntament demana que la GAIP desestimi la reclamació *"atès que la informació sol·licitada no és informació pública perquè no obra en poder de l'Ajuntament de Barcelona sinó en cadascun dels grups municipals"*. D'altra banda, l'Ajuntament i el Grup Municipal qüestionen específicament que les factures puguin ser considerades informació pública, considerant que l'Ajuntament no té l'obligació legal d'exigir-la i posseir-la, ni per l'article 73.3 LBRL, ni per l'article 15 LTAIPBG ni pel Criteri 1/29018 de la GAIP que l'interpreta. Cal, doncs, analitzar si la informació que es reclama és realment informació pública i avaluar els arguments que l'Ajuntament i el Grup Municipal hi oposen.

En primer lloc, analitzarem si una informació que no és a mans dels òrgans municipals, sinó dels grups, pot ser considerada informació pública i per això caldrà anar a la definició que de la informació pública fa l'LTAIPBG en el seu 2.b LTAIPBG: *"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"*. Considera l'Ajuntament que, atès que el grup no ha facilitat voluntàriament a la persona reclamant aquesta informació en resposta a la sol·licitud que li va traslladar, i considerant que el Ple no ha fet ús en tot el període interessat de la facultat que li atorga l'article 73.3 LBRL de demanar-los la comptabilitat específica, no es pot considerar informació pública.

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. A diferència dels partits polítics, els grups municipals 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'altra banda, cal tenir en compte que l'article 2.b LTAIPBG parla d'informació "*en poder*" i no pas "*en possessió*" de l'Administració. La possessió és una noció que fa referència a la disponibilitat material de la informació, mentre que "*en poder*" va més enllà de la possessió i abasta també la informació que no és materialment a mans de l'Ajuntament, però que l'Ajuntament té potestat o poder jurídic per exigir que li sigui lliurada com a conseqüència de la seva activitat o l'exercici de les seves funcions. D'acord amb això, fins i tot si s'ignorés que els grups municipals són part de l'Ajuntament i es tractés la seva informació com a informació aliena a ell, la justificació de la despesa feta amb càrrec a les subvencions als grups polítics municipals s'hauria de considerar informació pública sobre la què es projecta el dret d'accés tot i no estar materialment en mans dels seus òrgans, considerant que el Ple té la potestat d'exigir-la i obtenir-la dels grups municipals per habilitació expressa de l'article 73.3 LBRL. El fet que el Ple no hagi fet ús d'aquesta facultat no treu força a aquest argument. Nogensmenys, cal tenir present que això no implica que hagi de ser el Ple, necessàriament, qui demana la informació perquè sigui satisfeta per al via del dret d'accés, com s'argumentarà en el FJ 5.

Es compleix també un altre requisit de l'article 2.b LTAIPBG per a que la informació reclamada pugui ser considerada informació pública, que no ha estat qüestionat per l'Ajuntament ni pel Grup Municipal: la preexistència de la informació en relació amb la sol·licitud d'accés. Efectivament, l'article 73.3 LBRL estableix com s'ha dit l'obligació dels grups polítics de portar una comptabilitat específica en relació amb aquestes subvencions, que han de posar a disposició del Ple quan els la demani. Pressuposant que els grups compleixen amb aquesta obligació legal, la informació reclamada no s'hauria d'elaborar arran de la petició (almenys, la del període de mandat en curs), sinó que hauria de ser preexistent a la sol·licitud d'accés.

En segon lloc, cal avaluar l'argumentació que qüestionaria la naturalesa d'informació pública de les factures, considerant que no és obligada la seva presentació als òrgans municipals als efectes del compliment de les obligacions de publicitat activa exigides per l'article 15 LTAIPBG (i el Criteri 1/2018 de la GAIP), ni ha estat exigida en el marc del procediment intern de control de la subvenció de l'article 73.3 LBRL. Novament cal fer referència a l'article 2.b LTAIPBG, que no distingeix ni condiona la naturalesa d'informació pública a que sigui documentació que l'Ajuntament, obligadament i per llei, hagi



de tenir o estar en poder de reclamar. Als efectes de l'LTAIPBG, és informació pública si l'Ajuntament (i els grups) la tenen o estan en condicions de tenir-la, com a conseqüència de l'exercici de les seves funcions i si és preexistent a la sol·licitud. I és presumible que les factures i altres documents o comprovants de despesa (almenys les del període de mandat en curs) estiguin en poder dels grups abans de la formalització de la sol·licitud, de cara a justificar-se davant l'administració tributària o la jurisdicció comptable, si escau. I si és així, és informació pública, l'accés a la qual s'avaluarà en el FJ 5.

Per tant, contra el que al·lega l'Ajuntament i el propi Grup Municipal, la justificació amb factures o documents de la despesa dels grups amb càrrec a les subvencions, en la mesura en què existeixi la documentació i es conservi per part dels grups, s'ha de considerar informació pública i accessible per la via del dret d'accés, encara que no hagi estat reclamada pel Ple, ni hagi estat aportada pel Grup Municipal en el marc de la tramitació de la sol·licitud ni de la reclamació; malgrat que la seva publicitat activa no estigui exigida per l'article 15 LTAIPBG ni pel Criteri 1/2018 de la GAIP, que l'interpreta, ni sigui exigible en el procediment de control intern per part del Ple, previst a l'article 73.3. El pressupòsit perquè hagi de ser considerada informació pública, fetes les consideracions anteriors, és merament la seva preexistència a la sol·licitud, de manera que si el grup té la informació, l'ha de donar, i per al cas que no l'hagi conservada adequadament, o l'hagi destruïda un cop finit el mandat i l'obligació de tenir-la a disposició del Ple, o perquè hagi desaparegut com a grup o perquè no hagi 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.

5. Sobre la facultat del Ple de requerir la informació i l'exercici del dret d'accés a la informació

El Grup Municipal de CiU sembla qüestionar la legitimitat del a persona reclamant per accedir a la informació quan afirma que *"d'acord amb allò que disposa l'article 73.3 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local, és el Ple de la Corporació l'òrgan legítimat per a sol·licitar als grups polítics la comptabilitat específica de la dotació que perceben"* (antecedent 6).

De la seva banda, l'Ajuntament coincideix amb el Grup Municipal en afirmar que l'òrgan competent des del punt de vista legal per exigir el lliurament d'aquesta informació als grups polítics és el plenari municipal, òrgan del qual formen part totes les forces polítiques, i que, en tot cas *"no es pot exigir a l'Ajuntament de Barcelona una obligació el compliment de la qual no recau en el govern municipal, sinó en el Plenari, òrgan sobirà de l'administració municipal, en el qual totes les forces polítiques estan representades. En virtut dels principis democràtics, el govern municipal no pot obligar el plenari a adoptar cap acord, sinó que aquest òrgan, lliurament i mitjançant votació de cadascun dels seus membres és qui adopta aquests acords. Fins a la data d'avui, aquest plenari no ha adoptat cap acord"*



al respecte, atès que la normativa li reconeix la potestat de requerir el retiment de comptes, però no estableix cap obligació. Això no vol dir que en un futur pugui adoptar acords en aplicació d'aquests precepte [art. 73.3 LBRL] i com a conseqüència del nou marc jurídic que ha comportat l'aprovació de la LTBG [en referència a l'LTAIPBG]."

Aquesta argumentació, que sembla negar, o al menys, condicionar la legitimitat de la ciutadania i l'exercici del dret d'accés a què el Ple prèviament hagi volgut fer ús de la facultat de control que li atorga l'article 73.3 LBRL, suposaria que la facultat del Ple de requerir la informació tingués un caràcter exclusiu i excloent en relació del dret d'accés, que no troba empara en la legislació de règim local ni en la de transparència. Efectivament, de l'article 73.3 LBRL no es desprèn, ni directament ni indirectament, que la facultat del Ple d'exercir el control intern de les subvencions tingui caràcter exclusiu ni excloent, ni determina que la informació hagi d'estar reservada al coneixement del Ple, o s'hagi de considerar confidencial. Per contra, 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 pot admetre l'argumentació feta per l'Ajuntament de Barcelona en el sentit que el Ple sigui l'únic legitimat per demanar la informació, ni que calgui esperar a que els grups municipals acordin un procediment per al retiment futur dels comptes al Ple, ni es pot considerar que la facultat de control per part del Plenari (que l'Ajuntament recalca reiteradament que té caràcter potestatiu i no obligat) constitueixi un requisit previ o un pressupòsit perquè la ciutadania pugui exercir el dret d'accés sobre aquesta informació.

S'ha de distingir entre el procediment d'accés a informació pública previst a l'article 18 LTAIPBG, i el procediment intern de control de les subvencions donades als grups polítics, per al qual l'article 73.3 LBRL faculta al Plenari. Un i altre tenen base legal diferent, finalitat diferenciada i s'han d'adequar a requisits procedimentals igualment diferents, i no es pot condicionar o posposar el dret d'accés a què prèviament el Ple hagi exercit la facultat de control que li confereix l'article 73.3 LBRL (ja que no es pot exigir per a exercir el dret d'accés altres requisits que els previstos per l'LTAIPBG). D'igual manera, no es pot pretendre que el procediment d'accés a la informació emparat per l'LTAIPBG tingui cap eficàcia



ni efecte en l'aprovació de la comptabilitat específica dels grups referida a aquestes subvencions per part del Plenari, ni tan sols que pugui actuar com a impuls del procediment del control que el Plenari està facultat a realitzar d'acord amb l'article 73.3 LBRL.

Per tant, no es pot oposar al dret d'accés el fet que el Ple no hagi 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, no es pot posposar o condicionar l'accés que es reclama a que els grups municipals acordin un procediment per al futur retiment de comptes de les subvencions davant del Ple, ni es pot limitar el dret d'accés als documents que s'estableixi en aquest procediment que s'han d'aportar al Ple. El procediment per retre comptes al Ple que acordin els grups en desplegament de l'article 73.3 LBRL només pot tenir eficàcia en aquest àmbit, i no pot limitar ni condicionar el dret d'accés regulat per l'article 18 LTAIPBG, de la mateixa manera que per la via del dret d'accés no es pot obligar als Plens de les Corporacions locals a fer efectiva la facultat de control que li atribueix l'article 73.3 LBRL, ni se li pot atribuir cap efecte com a aprovació interna de la comptabilitat dels grups.

Nogensmenys, l'LTAIPBG no obliga, però tampoc impedeix que la informació que es reclama es presenti prèviament al Ple. No n'és requisit, com s'ha vist, però res no obsta perquè s'utilitzi aquest procediment davant del Ple per disposar de la informació que l'Ajuntament està obligat a donar. Per tant, si l'Ajuntament i el grups consideraven, com manifesten davant la GAIP, que el Ple és l'únic legitimat per demanar aquesta informació als grups, el que haurien d'haver fet per complir diligentment amb el deure d'informació pública és incloure aquest punt en alguna de les sessions plenàries ordinàries celebrades des de la presentació de la sol·licitud mesos enrere (el 28 de febrer) o fins i tot celebrar una sessió extraordinària amb la finalitat d'obtenir aquesta informació, perquè tot i que l'LBRL no obliga expressament l'Ajuntament a exercir les facultats que li atorga en relació amb el control de la comptabilitat específica dels grups - com recorda insistentment l'Ajuntament- l'LTAIPBG sí que l'obliga a complir amb les obligacions de transparència i d'accés a la informació pública, i per tant, per la via que consideri procedent i més efectiva, l'Ajuntament ha de ser actiu i diligent en la recollida de la informació pública que se li demana, sense que es pugui admetre com a inexistent una informació que



ha de ser a mans dels grups i menys encara justificar que pel fet de no haver-la requerit de manera efectiva als grups el dret d'accés decaigui, con afirma l'Ajuntament.

6. *Sobre el dret d'accés a les factures*

L'Ajuntament de Barcelona dedica un capítol del seu informe a defensar el caràcter voluntari de l'aportació per part dels grups de les factures, considerant la "Inexistència de l'obligació legal de justificar mitjançant factures les aportacions als grups polítics" . Aquesta afirmació la justifica en el Criteri 1/2018 de la GAIP, que estableix, tot interpretant l'article 15 LTAIPBG i les obligacions de publicitat activa de les subvencions, que *"la publicació de les factures no queda directament exigida per l'article 15 LTAIPBG, tot i que sigui recomanable"*. D'acord amb això, afirma que la persona reclamant no pot *"reclamar de forma imperativa la facilitació de les factures, atès que el seu lliurament no ve avalat ni per la normativa de referència (ni de règim local ni de transparència) ni pel Criteri aprovat per la GAIP. En conseqüència es considera que recau en el grup municipal respecte la decisió final de lliurar aquesta documentació de forma voluntària, sens perjudici que en un futur immediat, de forma consensuada pels grups municipals del consistori, s'acordi uns criteris comuns respecte el retiment de comptes (...)"*

D'acord amb aquest posicionament de l'Ajuntament, el Grup Municipal també considera que no hi ha l'obligació legal de donar les factures i ho fonamenta en una nota o informe emès per la Intervenció i la Direcció de Serveis Jurídics de l'Ajuntament, que aporta com a fonament de les seves al·legacions, transcrit en l'antecedent 10.

Aquesta argumentació parteix de la confusió entre el que és obligat legalment en l'àmbit de la publicitat activa, i el que és accessible per al via del dret d'accés. En aquest sentit, és molt simptomàtic d'aquesta confusió que la Resolució de l'Ajuntament que estima parcialment la sol·licitud d'accés citi i s'empari en l'article 15 LTAIPBG i el Criteri 1/2018 de la GAIP, que fan referència a les obligacions de publicitat activa i no pas al dret d'accés.

D'acord amb l'article 15 LTAIPBG, la quantia, l'objecte i els destinataris de subvencions així com la justificació dels beneficiaris i l'informe de fiscalització, si n'hi ha, 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, el fet que l'article 15 LTAIPBG (i conseqüentment el Criteri 1/2018 de la GAIP, que l'interpreta) no exigeixi la publicitat activa de les factures no exclou de forma automàtica que l'accés a aquesta informació pugui ser exigít a les administracions, ni li resta la condició d'informació pública, ni deixa sense cobertura legal la pretensió de la persona reclamant, que troba empara no en l'article 15 LTAIPBG, sinó en l'article 18 LTAIPBG

El mateix s'ha de dir del procediment que s'apliqui i que s'acordi en un futur per al control intern de les subvencions per part del Plenari, de manera que encara que en aquest procediment no s'exigís la presentació de les factures, això no seria obstacle perquè puguin ser objecte d'accés per part de la ciutadania que exerceixi aquest dret, que només es condiona al caràcter preexistent de la informació i a la seva la condició d'informació pública (argumentada en el FJ 4), i que solament es pot veure restringit o exclòs pels límits legalment previstos, interpretats de manera restrictiva i amb expressa interdicció que puguin ser ampliat per analogia (articles 20 i següents LTAIPBG).

Considerant que les factures poden incorporar dades personals, que no han de ser excloses necessàriament de l'accés ja que no són dades especialment protegides per la legislació de protecció de dades (art. 23 LTAIPBG), caldrà ponderar seguidament, d'acord amb l'article 24 LTAIPBG, si ha de prevaldre la seva protecció o el dret d'accés, considerant l'interès públic en la difusió de la informació i la rellevància i pertinència d'aquestes dades per a la finalitat de la transparència.

7. Sobre la protecció de dades personals que constin a les factures

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 a les factures dels grups que es reclama 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*". Afegeix consideracions sobre les dades de terceres persones físiques que puguin aparèixer en les factures o documentació comptable, i la conveniència d'anonimitzar-les, en els termes següents:



“Des del punt de vista de les terceres persones físiques que eventualment puguin resultar identificades en la documentació comptable o en les respectives factures justificatives de les compres o serveis abonats per part dels grups polítics, en principi, i a falta d'una major concreció sobre els motius pels quals interessa l'accés, cal tenir en compte que en principi sembla que es tractaria d'informació vinculada a alguna activitat professional (ja sigui com a conseqüència de facilitar subministraments o de la prestació de serveis) per la qual cosa la intromissió en la vida privada d'aquestes persones seria mínima, però no es pot descartar que una relació continuada pugui acabar permetent identificar algun tipus de vinculació amb determinades persones o proveïdors que, tenint en compte la naturalesa política del grup municipal pot acabar permetent establir, de forma fonamentada o no, algun tipus d'afinitat política.

Per altra banda, pot semblar un cas anàleg a l'exposició a què estan sotmesos els contractistes de l'administració, els quals, per mandat de la LTC [es refereix a la legislació de transparència catalana] estan sotmesos a un exigent règim de publicitat activa (art. 13 LTC), però cal tenir en compte que en aquest cas del que es tracta no és de controlar aquestes terceres persones, sinó de controlar la destinació dels fons. Essent així, l'objectiu de transparència s'assoliria igualment sense necessitat d'identificar i sacrificar la privacitat de les persones físiques que eventualment puguin aparèixer en el conjunt de documentació afectada. (...) Per aplicació dels principis de proporcionalitat o de minimització en el tractament de les dades es considera que l'eventual accés a la documentació sol·licitada no hauria d'incloure informació que permeti identificar-les. Convé recordar que l'anonimització hauria de ser sempre la primera mesura a tenir en compte davant l'eventual accés a informació personal afectada per l'exercici del dret d'accés dels ciutadans. Seria suficient doncs aportar informació sobre els conceptes.

Pel que fa a la informació que pugui afectar els regidors membres del grup, si la informació es dona sense facilitar el detall d'eventuals despeses de representació (àpats, viatges, allotjaments realitzats en el sí de les activitats inherents dels grups polítics), el grau d'ingerència sobre la privacitat del regidor o regidora seria molt menor i seria sens dubte respectuós amb el principi de minimització de les dades. No obstant això, en el cas que es tracti de despeses que constin com imputables a l'activitat d'un determinat regidor la normativa de protecció de dades no impediria l'accés a aquesta informació. Des del punt de vista del regidor o regidora que pugui resultar afectat, cal tenir en compte que aquestes persones exerceixen càrrecs públics, disposen i fan ús, amb un ample marge de discrecionalitat, de diners públics que haurien d'anar destinats a cobrir despeses de funcionament del grup del qual en són part, i per tant vinculades a la finalitat pública que persegueixen. La necessitat de control d'aquest marge de discrecionalitat en relació amb la utilització de fons públics, pot justificar l'accés a aquesta informació”.



Fetes aquestes precisions i en aquestes condicions, l'APDCAT conclou que *“la normativa de protecció de dades no impedeix l'accés del reclamant a la informació sobre les quanties abonades per la corporació als diferents grups polítics municipals. Tampoc impediria l'accés a la informació sobre els diferents conceptes de despesa realitzada per aquests grups i les quanties destinades a cadascun d'ells, incloent el fet que alguna d'aquestes despeses pugui vincular-se amb un regidor determinat.”*

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

8. *Sobre el procediment per proveir-se i lliurar la informació*

L'Ajuntament afirma en el seu informe que lliurar la informació li és d'impossible compliment, considerant que ja l'ha requerida al grup i aquest no li ha proporcionat i que no té altre instrument o via per exigir-la, afirmant que resultaria antidemocràtic pretendre del govern municipal que imposi al Plenari l'acord de demanar els comptes als grups, quan aquest òrgan ha optat per no exercir la facultat que li atribueix l'article 73.3 LBRL, tot això sens perjudici que els grups municipals puguin arribar a un acord sobre el procediment de retre comptes davant del Ple. Concretament, afirma que ja va derivar la sol·licitud als grups *“a fi i efecte de que hi donessin resposta i novament van presentar un desgloss de la despesa, però sense aportar les factures que reclamava el Sr. XXX. Davant d'aquesta situació, el govern municipal que dirigeix actualment l'Administració local ha actuat diligentment atès que ha requerit en temps i forma als respectius grups polítics la informació requerida, de la qual no en disposa. Si els grups polítics no han aportat aquesta documentació, aquesta administració no posseeix altres instruments per fer-ho”*, i més tenint en compte que la normativa de règim local apunta al plenari com l'òrgan competent per exigir el retiment de comptes per les aportacions als grups municipals, del que en conclou que *“no es pot exigir a l'Ajuntament de Barcelona una obligació el compliment de la qual no*



recau en el govern municipal, sinó en el Plenari, òrgan sobirà de l'administració municipal, en el qual totes les forces polítiques estan representades. En virtut dels principis democràtics, el govern municipal no pot obligar el plenari a adoptar cap acord, sinó que aquest òrgan, lliurament i mitjançant votació de cadascun dels seus membres és qui adopta aquests acords. Fins a la data d'avui, aquest plenari no ha adoptat cap acord al respecte, atès que la normativa li reconeix la potestat de requerir el retiment de comptes, però no estableix cap obligació. Això no vol dir que en un futur pugui adoptar acords en aplicació d'aquests precepte [art. 73.3 LBRL] i com a conseqüència del nou marc jurídic que ha comportat l'aprovació de la LTBG [en referència a l'LTAIPBG].”

Ja ha quedat rebut en els FJ anteriors que el compliment de l'obligació de lliurar la informació a la persona reclamant comporti o exigeixi que sigui el Plenari qui la demani en exercici de la facultat de l'article 73.3 LBRL. Menys encara es pot argumentar que l'execució d'aquesta Resolució obligui al govern municipal a imposar antidemocràticament un acord al Plenari, cosa del tot forassenyada. És en tot cas, com s'ha dit en el FJ 5, l'LTAIPBG la que obliga a l'Ajuntament (i no només al govern municipal) a impulsar els procediments interns o dur a terme les actuacions necessàries per facilitar i no entorpir l'exercici dels drets que s'hi garanteixen a la ciutadania. D'altra banda, tot i valorar molt positivament que els grups hagin iniciat els treballs per fixar un procediment de retiment de comptes davant del Ple, desplegant l'article 73.3 LBRL, cal recordar que aquest procediment no és exigible amb caràcter previ ni pot condicionar l'accés de la persona reclamant a la informació en exercici del seu dret, com ja s'ha argumentat a bastament en el FJ 5. Per tant, considerant que la informació la té el grup municipal i que el subjecte obligat per l'LTAIPBG és l'Ajuntament, correspondrà a l'òrgan que actuï com a unitat d'informació de l'Ajuntament reclamar la informació al grup per lliurar-la directament a la persona reclamant, o vetllar i fer el seguiment de què el grup la posa efectivament a disposició i consulta de la persona reclamant, sense que impliqui i menys encara s'exigeixi l'actuació del Plenari.

D'altra banda, no queda acreditat que l'Ajuntament hagi esgotat les vies o instruments de què disposa per proveir-se de la informació, com afirma, ja que, de fet, l'Ajuntament s'ha limitat a traslladar la sol·licitud al grup i, lluny de requerir-lo a aportar-la i d'advertir-lo de l'obligació de lliurar-la, ha emès notes i informes que defensen la legitimitat exclusiva del Ple per requerir aquesta informació i neguen que les factures sigui informació pública legalment exigible per la via del dret d'accés, i és precisament en base a aquesta orientació donada pels òrgans municipals que el Grup Municipal de CiU justifica la seva oposició a l'accés. Per tant, no es pot excloure a priori que el Grup Municipal, a la llum d'aquesta Resolució i de la fonamentació jurídica que conté, decideixi canviar el seu posicionament i adequar-lo al contingut d'aquesta Resolució, un cop aclarit que les factures s'han de considerar informació pública sobre les quals es projecta el dret d'accés, i que el seu lliurament no té caràcter voluntari per al grup, sinó obligat per l'LTAIPBG i aquesta Resolució, i lliuri la informació a l'Ajuntament en fase d'execució.



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

La GAIP, d'acord amb l'article 34 RGAIP, va demanar la col·laboració de l'Ajuntament de Barcelona per tal que traslladés la reclamació al Grup Municipal afectat. En resposta, la GAIP ha rebut les al·legacions d'aquest grup que es transcriuen a l'antecedent 9. Les al·legacions expressaven els arguments següents per oposar-se a l'accés i demanar la desestimació de la reclamació:

- Que ja ha facilitat la relació anual de despeses agrupades per conceptes en la tramitació de la sol·licitud. Això és certament així pel que fa als anys 2015 i 2016, però res no diu el Grup Municipal dels anys 2013 i 2014, i per tant, no es pot donar per satisfet ala informació. Per tant, caldrà que el grup doni la informació relativa a la relació anual de despeses per conceptes corresponents als anys 2013 i 2014, encara que no fos amb la denominació actual, si la té , o que expliciti i faci constar que no disposa de la informació, si escau.
- Que d'acord amb l'informe de l'Interventor de l'Ajuntament de Barcelona, "*és suficient donar la informació agrupant les despeses per conceptes suficientment específics, sense que sigui necessari donar accés ales factures*", i, per tant, "*la justificació documental de les assignacions econòmiques rebudes que sol·licita el Sr. XXX no es considera informació pública*". En el FJ 6 es troba justificada la condició d'informació pública de les factures, i la desvinculació de l'accessibilitat per al via del procediment d'accés de l'article 18 LTAIPBG del que exigeix l'article 15 LTAIPBG i el Criteri 1/2018, o el procediment intern de control dels comptes per part del Ple.
- Que "*d'acord amb al resta de portaveus, el proper mes de setembre iniciarem els treballs per establir un procediment de regulació de les aportacions econòmiques als grups Municipals de l'Ajuntament de Barcelona i elevar-ne el seu coneixement en el Ple, que és a qui en correspon el control*". Al FJ 5 s'ha justificat ja que la legitimació del Ple per controlar la despesa dels grups i demanar-los la comptabilitat específica que els grups municipals estan obligats a dur de les subvencions que reben de l'Ajuntament no té caràcter exclusiu i excloent de la legitimitat de la ciutadania per accedir-hi per la via del dret d'accés a la informació pública. Igualment, s'hi ha justificat que no es pot posposar l'accés a que el Ple realitzi aquesta funció, ni menys encara a que els grups acordin un procediment específic per retre comptes anualment de les subvencions, perquè la regulació d'un procediment que desplegui la facultat de control intern prevista a l'article 73.3 LBRL no pot condicionar ni limitar el procediment d'accés a la informació regulat per l'article 18 LTAIBG.

D'acord amb l'exposat, es desestimen les al·legacions del Grup Municipal de CiU i la petició de desestimació de la reclamació .



10. *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 accedir a la informació següent:

- El desglossament de despeses fetes amb càrrec a les subvencions rebudes durant els anys 2013, 2014 i primer semestre del 2015 per part del Grup Municipal de CiU o Grup Municipal Demòcrata.
- Les factures i documents justificatius d'aquestes despeses, anonimitzats, si escau, d'acord amb el FJ 7. Considerant que és un període ampli, l'accés es podrà satisfer permetent la consulta presencial i amb vista de les factures i documents.

Aquesta informació 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 o no existeixi, 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 l'Ajuntament.

Atès que els grups polítics de les Corporacions locals no tenen personalitat jurídica pròpia, l'Administració obligada a donar compliment d'aquesta Resolució és l'Ajuntament de Barcelona, que s'haurà de proveir de la informació requerint-la al Grup Municipal de la manera i pel procediment que consideri adient, tenint en compte, en tot cas, que el contingut d'aquesta Resolució no vincula el Plenari de l'Ajuntament a exercir la facultat de control intern per part del Ple prevista a l'article 73.3 LBRL, ni exigeix l'aprovació o l'acord dels grups per a l'establiment d'un procediment de retiment de comptes, ni té cap efecte en aquest àmbit.

11. *Suspensió de l'execució*

L'article 47.2 RGAIP estableix que si durant el procediment de reclamació hi ha hagut oposició de terceres persones afectades, l'accés solament es podrà fer efectiu en relació amb la informació que les afecti un cop transcorregut el termini de què disposen per a interposar recurs contenciós administratiu sense que l'hagin formalitzat, o en cas que l'hagin presentat, si no l'han acompanyat de la petició de mesures cautelars de suspensió o si s'ha resolt aquest incident mantenint l'executivitat de la resolució. Considerant que l'escrit d'al·legacions del Grup Municipal de CiU demana expressament la



desestimació de la reclamació, resulta procedent aplicar la suspensió de l'execució de la suspensió prevista a l'article 47.2 RGAIP, en els termes que s'hi regulen.

Ara bé, si el Grup Municipal reconsidera la seva posició a la llum dels arguments i del sentit d'aquesta Resolució i opta per no recórrer-la davant de la jurisdicció contenciosa administrativa, ho ha d'informar a l'Ajuntament i a la GAIP, per tal que es deixi sense efecte la suspensió de l'execució.

12. *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.

13. *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 6 de setembre de 2018, resol per unanimitat:

1. Estimar parcialment la Reclamació 172/2018 i declarar el dret de la persona reclamant a accedir a la informació següent, amb vista o còpia:
 - a. Completar la informació lliurada relativa al desglossament anual per conceptes de les despeses realitzades pel Grup Municipal de CiU o Grup Municipal Demòcrata amb càrrec a les subvencions rebudes de l'Ajuntament, amb la informació relativa als anys 2013, 2014 i primer semestre del 2015, o a obtenir constància escrita de la seva inexistència, si escau.
 - b. Les factures o la documentació justificativa d'aquestes despeses, anonimitzades en els termes establerts al FJ 7, o a obtenir constància escrita de la seva inexistència, si escau.
2. Desestimar la Reclamació en relació amb el desglossament de despeses del segon semestre de 2015 i del 2016, que ja es va lliurar abans de la formalització de la Reclamació.
3. Requerir a Ajuntament de Barcelona a traslladar aquesta Resolució al grup afectat i a proveir-se de la informació que s'hi estima pel procediment que consideri oportú, i a que la lliuri a la persona reclamant dins del termini màxim de quinze dies hàbils següents a què expiri el termini de dos mesos de què disposa aquest grup per recórrer aquesta Resolució davant la jurisdicció contenciosa administrativa sol·licitant la suspensió cautelar de la seva execució i mentre aquesta mesura cautelar no hagi estat desestimada, o fins que el Grup Municipal manifesti la seva intenció de no recórrer-la demanant la suspensió de l'execució.
4. Requerir l'Ajuntament 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. Requerir al Grup Municipal de CiU o Grup Municipal Demòcrata a informar la GAIP de la seva intenció de recórrer aquesta Resolució davant la jurisdicció contenciosa administrativa, i de demanar-ne cautelarment la seva suspensió, si escau, als efectes de fer el seguiment previst al FJ 12.
6. 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.



7. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 172/2018 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Barcelona, 5 de setembre de 2018

Elisabet Samarra i Gallego

Presidenta

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

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

Si l'Administració obligada no lliura la informació dins del termini establert per aquesta Resolució, la persona reclamant pot posar-ho en coneixement de la GAIP, preferentment per correu electrònic adreçat a gaip@gencat.cat, per tal que la Comissió en requereixi el compliment. Mentre no s'acompleixi plenament la Resolució, la Comissió difondrà al seu web www.gaip.cat l'incompliment de l'Administració obligada, d'acord amb l'article 25.2.k RGAIP.

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