

## **Resolució 542/2019, de 27 de setembre**

**Número d'expedient de la Reclamació:** 449/2019

**Administració reclamada:** Ajuntament de Rubí

**Informació reclamada:** Subvencions als grups polítics municipals 2017 i 2018. Acord del Ple. Import. Objecte i prohibicions de destinació. Control financer. Justificació i retiment de comptes.

**Sentit de la Resolució:** Estimació

**Resum:** Les aportacions econòmiques que les corporacions locals fan als grups polítics que hi són representats, tot i no estar subjectes al règim jurídic general establert a la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions (LGS), tenen caràcter subvencional, tal i com es desprèn del propi article 4 LGS (que s'hi refereix expressament com a subvencions) i, per tant, als efectes de la legislació de transparència, s'han de sotmetre als principis de publicitat activa de l'activitat subvencional (article 15 LTAIPBG) i al dret d'accés a la informació pública (article 18 LTAIPBG). La petició d'informació s'ajusta plenament a allò que l'article 15 LTAIPBG disposa que s'ha de difondre al portal de transparència de l'Ajuntament en relació amb totes les subvencions atorgades, i que el Criteri 1/2018 de la GAIP ha establert que és plenament aplicable a les subvencions o aportacions als grups polítics objecte d'aquesta reclamació. La manca de col·laboració de l'Ajuntament de Rubí en el procediment no ha permès fixar si, efectivament, l'Ajuntament difon aquesta informació, ni si ha realitzat algun control financer d'aquestes aportacions o ha impulsat un procediment intern de retiment de comptes i justificació de les subvencions durant els anys 2017 i 2018. Si ho ha fet, la documentació corresponent a aquests procediments de control ha d'estar a mans de l'Ajuntament i pot ser accessible per la via del dret d'accés, ja que la facultat del Ple d'exigir-les als grups prevista a l'article 73.3 LBRL no és exclouent i no es pot oposar al dret d'accés a la informació pública. Nogensmenys, si l'Ajuntament no ha realitzat el control financer o no n'ha impulsat el procediment de justificació o retiment de comptes, aquesta informació no podrà ser objecte del dret d'accés, ja que un requisit necessari per a què el dret d'accés pugui projectar-se sobre una informació és que aquesta existeixi prèviament a la sol·licitud, sense que el procediment del dret d'accés pugui servir per enervar aquest procediment ni emparar la pretensió que l'Ajuntament l'impulsi, si no ho ha fet abans. Tanmateix, si que ha de permetre saber que l'Ajuntament no ha realitzat aquestes actuacions de justificació i control de les subvencions.

**Paraules clau:** Ajuntament. Subvencions. Grups. Reclamació contra silenci. Informació pública.

**Ponent:** Elisabet Samarra i Gallego

### **Antecedents**

1. El 13 d'agost de 2019 va entrar a la GAIP la Reclamació 449/2019, presentada contra l'Ajuntament de Rubí en relació amb la sol·licitud d'informació indicada a l'antecedent següent. La persona reclamant no sol·licita seguir el procediment de mediació previst a l'article 42 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) ) i



regulat pels articles 36 a 41 del Reglament de la GAIP promulgat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP).

2. El 19 de juny de 2019, la persona reclamant demana la informació següent a l'Ajuntament de Rubí:
  - a. *L'import anual de les subvencions (cost global per la Corporació Local), així com l'import del tant fix per grup polític i del tant per cada membre que s'aplica, amb indicació de l'acord del Ple que els fixa i els elements que permetin conèixer el procés de presa d'aquesta decisió.*
  - b. *Els grups polítics beneficiaris, amb indicació de la quantitat anual que perceben.*
  - c. *L'objecte de la subvenció (despeses del funcionament del grup) i les prohibicions legals de destinació d'aquests fons previstos a l'article 73.3 LBRL.*
  - d. *La informació relativa al seu control financer.*
  - e. *La justificació o rendiment de comptes per part dels beneficiaris de la subvenció, els anys 2017 i 2018.*
3. La Reclamació presentada el 13 d'agost de 2019 indica que l'Ajuntament de Rubí no hauria contestat la sol·licitud indicada a l'antecedent anterior.
4. El 21 d'agost de 2019 la GAIP comunica a la persona reclamant l'admissió a tràmit de la seva reclamació, li informa dels propers passos a seguir en la seva tramitació i de la persona responsable del procediment així com de l'adreça de contacte, per si vol fer-ne el seguiment.
5. El 21 d'agost de 2019 la GAIP notifica a l'Ajuntament de Rubí la presentació de la reclamació i li requereix i li requereix que, de conformitat amb els articles 33.4 i 34.1 RGAIP i dins el termini de quinze dies, li remeti l'expedient de la sol·licitud i un informe que reculli el seu posicionament en relació amb l'accés que es reclama. Igualment, li demana que identifiqui, si creu que n'hi ha, les terceres persones afectades per l'accés, als efectes del trasllat. La notificació de la reclamació adverteix igualment que, d'acord amb l'article 33.7 RGAIP, la desatenció d'aquest requeriment no impedeix a aquesta Comissió continuar amb la tramitació del procediment fins a la seva resolució, que tindrà efectes vinculants per a l'Administració. L'Ajuntament no ha donat resposta a aquest requeriment.



## Fonaments jurídics

1. *Competència de la GAIP, contingut i abast generals del dret d'accés a la informació pública 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 i, si escau, les que resolguin el recurs de reposició poden ésser objecte de reclamació gratuïta i voluntària davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, encarregada de vetllar pel compliment i les garanties del dret d'accés a la informació pública que regula aquest títol"*. L'article 29 RGAIP desenvolupa aquest precepte i concreta que també poden ser objecte de reclamació davant la GAIP les comunicacions que substitueixin les resolucions. D'acord amb aquests preceptes, la GAIP és competent per tramitar i resoldre aquesta Reclamació, ja que es presenta en relació amb una sol·licitud d'informació desatesa per una administració obligada per l'LTAIPBG, d'acord amb l'article 3.1.a LTAIPBG, com l'Ajuntament de Rubí

L'article 2.c LTAIPBG defineix el dret d'accés a la informació pública com *"el dret subjectiu que es reconeix a les persones per a sol·licitar i obtenir la informació pública, en els termes i les condicions regulats per aquesta llei"*. De la seva banda, l'apartat b del mateix precepte defineix la informació pública com *"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, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix aquesta llei"*.

Segons l'article 18.1 LTAIPBG, *"Les persones tenen el dret d'accedir a la informació pública, a què fa referència l'article 2.b, a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda"*. I l'article 20.1 de la mateixa llei afegeix que *"El dret d'accés a la informació pública es garanteix a totes les persones, d'acord amb el que estableix aquesta llei. El dret d'accés a la informació pública només pot ésser denegat o restringit per les causes expressament establertes per les lleis"*.

Així mateix, els apartats 2 i 3 de l'article 20 LTAIPBG estableixen els següents requisits i criteris per a l'aplicació dels límits legals al dret d'accés a la informació pública: *"2. Les limitacions legals al dret d'accés a la informació pública han d'ésser aplicades d'acord amb llur finalitat, tenint en compte les circumstàncies de cada cas concret, s'han d'interpretar sempre restrictivament en benefici d'aquest dret i no es poden ampliar per analogia. 3. Per a aplicar límits al dret d'accés a la informació pública, l'Administració no disposa de potestat discrecional i ha d'indicar en cada cas els motius que ho justifiquen. En la motivació cal explicitar el límit que s'aplica i raonar degudament les causes que en fonamenten l'aplicació"*.

A més, els límits legals al dret d'accés a la informació pública no són d'aplicació automàtica i absoluta (l'encapçalament de l'article 21 LTAIPBG es refereix expressament a què els límits enumerats per aquest precepte "poden" dur a la denegació de l'accés sol·licitat), de manera que l'article 22 de la



mateixa Llei requereix que siguin aplicats d'acord amb criteris de proporcionalitat i temporalitat: *“Els límits aplicats al dret d'accés a la informació pública han d'ésser proporcionals a l'objecte i la finalitat de protecció. L'aplicació d'aquests límits ha d'atendre les circumstàncies de cada cas concret, especialment la concurrència d'un interès públic o privat superior que justifiqui l'accés a la informació.*

*2. Els límits del dret d'accés a la informació pública són temporals si així ho estableix la llei que els regula, i es mantenen mentre perduren les raons que en justifiquen l'aplicació”.*

L'article 42.7 LTAIPBG disposa que la Comissió pot sol·licitar els informes i dades que consideri necessàries per fonamentar les seves resolucions. L'article 33.4 RGAIP disposa que les administracions han d'emetre informe i proporcionar la resta de la informació sol·licitada per la Comissió dins el termini màxim de quinze dies, i l'apartat 7 del mateix article disposa que la manca de remissió de la informació o la no emissió de l'informe sol·licitat per la Comissió no impedeix que aquesta continuï amb la tramitació, sense perjudici de les responsabilitats disciplinàries que resultin procedents.

La reclamació reuneix els requisits establerts als articles 42.1 LTAIPBG i 30, 31, 32 i 33 RGAIP i, per tant, és admissible a tràmit.

## *2. Manca de col·laboració amb la GAIP*

L'Ajuntament reclamat no ha facilitat a la GAIP ni l'expedient relatiu a la sol·licitud d'accés, ni tampoc ha aportat la informació requerida per aquesta Comissió, incomplint així el deure de col·laboració de les administracions amb la GAIP que estableix l'article 33.4 RGAIP, de conformitat amb el qual les administracions reclamades han d'aportar dins el termini de quinze dies còpia completa i ordenada de l'expedient, un informe sobre la reclamació i tota la informació o antecedents que puguin ser rellevants per a la resolució del procediment de reclamació.

L'article 33.6 RGAIP disposa que la manca de remissió de la informació o la no emissió dels informes sol·licitats per la Comissió no impedeixen que aquesta continuï amb la tramitació, i considerant que la persona reclamant ja s'ha vist perjudicada pel silenci de l'Ajuntament en el procediment previ de sol·licitud d'informació i que una nova dilació en la resolució d'aquest procediment de reclamació agreujaria injustificadament aquest perjudici, s'ha continuat amb el procediment sense comptar amb



l'aportació de l'Ajuntament de Rubí, que quedarà igualment vinculat i obligat pel sentit i els termes d'aquesta Resolució.

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

La informació sol·licitada i que ara es reclama és la següent:

3.a. L'import anual de les subvencions (cost global per a la Corporació Local) així com l'import del tant fix per a cada grup polític i del tant per a cada membre que s'aplica, amb indicació de l'acord del Ple que els ha aprovat i dels elements que permetin conèixer el procés de presa d'aquesta decisió.

3.b. Els grups polítics beneficiaris, amb indicació de la quantitat anual percebuda

3.c. L'objecte de la subvenció (les despeses de funcionament del grup) i les prohibicions de destinar aquests fons, d'acord amb l'article 73.3 LBVRL

3.d. La informació relativa al seu control financer

3.e. La justificació o retiment de comptes per part dels grups beneficiaris de la subvenció durant els anys 2017 i 2018.

En relació amb els tres primers apartats (3.a, 3.b i 3.c) cal recordar que les aportacions econòmiques que les corporacions locals fan als grups polítics que hi són representats, tot i no estar subjectes al règim jurídic general establert a la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions (LGS), tenen caràcter subvencional, tal i com es desprèn del propi article 4 LGS (que s'hi refereix expressament com a subvencions) i, per tant, als efectes de la legislació de transparència, s'han de sotmetre als principis de publicitat activa de l'activitat subvencional (article 15 LTAIPBG) i al dret d'accés a la informació pública (article 18 LTAIPBG). Aquestes aportacions 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. Es tracta d'assignacions que tenen per finalitat finançar el funcionament del grup, amb la interdicció legal de ser destinades a retribuir personal de qualsevol mena al servei de la Corporació, o a adquirir béns de caràcter patrimonial. 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.”

Pel que fa al punt 3.d i 3.e, el cert és que l'aplicació d'aquestes dotacions no està necessàriament sotmesa a controls interns regulars, ni al procediment ordinari de justificació de les subvencions davant la Intervenció municipal. L'article 73.3 LBRL fixa un règim específic de justificació de l'aplicació d'aquestes dotacions econòmiques davant del Ple quan aquest ho requereixi, però el cert és que no sempre aquesta facultat del Ple és exercida, ni els Ajuntaments tenen establert i regulat un procediment intern específic de justificació d'aquestes subvencions, com correspondria, ja que no queden sotmeses al control intern general i ordinari de la Intervenció, per no ser-les d'aplicació allò previst als articles 189 i 214.2 del Text Refós de la Llei Reguladora de les Hisendes Locals, aprovat pel Reial Decret Legislatiu 2/2004, de 5 de març.

En tot cas, la previsió de la legislació de règim local d'atribució de funcions al Ple per a exigir la comptabilitat específica dels grups en relació amb aquestes aportacions (article 73.3 LBRL) no es pot considerar com una atribució exclusiva i exclouent de la facultat de conèixer aquesta informació, ni es pot oposar a l'exigència de transparència imposada per l'LTAIPBG (article 15 LTAIPBG) ni al dret d'accés a la informació pública (article 18 LTAIPBG).

Cal destacar que la petició d'informació s'ajusta plenament a allò que l'article 15 LTAIPBG disposa que s'ha de difondre al portal de transparència de l'Ajuntament en relació amb totes les subvencions atorgades, i que el Criteri 1/2018 de la GAIP ha establert que és plenament aplicable a les subvencions o aportacions als grups polítics objecte d'aquesta reclamació.

La manca de col·laboració de l'Ajuntament de Rubí en el procediment no ha permès esbrinar si, efectivament, l'Ajuntament difon aquesta informació al seu portal de transparència, com correspondria, ni si ha realitzat algun control financer d'aquestes aportacions o si ha impulsat un procediment intern de retiment de comptes i justificació de les subvencions durant els anys 2017 i 2018. Si ho ha fet, la documentació corresponent a aquests procediments de control ha d'estar a mans de l'Ajuntament i pot ser accessible per la via del dret d'accés, ja que, com ha quedat establert, la facultat del Ple d'exigir-la (article 73.3 LBRL) no és exclouent i no es pot oposar al dret d'accés a la informació pública. Nogensmenys, si l'Ajuntament no ha realitzat control financer o no ha impulsat el procediment de justificació o retiment de comptes, aquesta informació no podrà ser objecte del dret d'accés, ja que un requisit necessari per a què el dret d'accés pugui projectar-se sobre una informació és que aquesta existeixi prèviament a la sol·licitud, sense que el procediment del dret d'accés pugui servir per enervar aquest procediment ni emparar la pretensió que l'Ajuntament l'impulsi, si no ho ha fet abans. Tanmateix,



si que ha de permetre saber que l'Ajuntament no ha realitzat aquestes actuacions de justificació i control de les subvencions.

Per tant, s'estima la reclamació i es declara el dret de la persona reclamant a obtenir de l'Ajuntament la informació següent:

- Import anual global (cost per a la corporació local global) de les subvencions als grups polítics a l'empara de l'article 73.3 LBRL, quantia fixa i per membre fixada pel Ple, acta de la sessió plenària en què s'adopta l'acord.
- Quantia anual que percep cada grup polític per aquest concepte
- Indicació de l'objecte legal de la subvenció i de les prohibicions de destinació recollides a l'article 73.3 LBRL
- Control financer, si n'hi ha, o indicació de la seva inexistència.
- Documentació aportada pels grups en el procediment de justificació o retiment de comptes relatius als anys 2017 i 2018, o indicació de la seva inexistència.

A manca de major precisió en la sol·licitud, tota la informació es facilitarà referida als anys 2017 i 2018, període indicat al darrer apartat de la sol·licitud.

#### 4. *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 que disposen els articles 48 i 49 RGAIP i 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.

#### 5. *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 27 de setembre de 2019, resol per unanimitat:

1. Estimar la reclamació i declarar el dret de la persona reclamant a obtenir de l'Ajuntament de Rubí la informació següent, referida als exercicis anuals 2017 i 2018:
  - 1.a. Import anual global (cost per a la corporació local global) de les subvencions als grups polítics a l'empara de l'article 73.3 LBRL, quantia fixa i per membre fixada pel Ple, acta de la sessió plenària en què s'adopta l'acord.
  - 1.b. Quantia anual que percep cada grup polític per aquest concepte
  - 1.c. Indicació de l'objecte legal de la subvenció i de les prohibicions de destinació recollides a l'article 73.3 LBRL
  - 1.d. Control financer, si n'hi ha, o indicació de la seva inexistència.
  - 1.e. Documentació aportada pels grups en el procediment de justificació o retiment de comptes relatius als anys 2017 i 2018, o indicació de la seva inexistència.
2. Requerir a l'Ajuntament de Rubí a que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de deu dies.
3. Requerir a l'Ajuntament de Rubí a informar a la GAIP de l'òrgan o la persona responsable de l'execució d'aquesta Resolució així com de les actuacions dutes a terme per al seu compliment, dins del termini de quinze dies.



4. Convidar la persona reclamant a comunicar a la GAIP qualsevol incidència que sorgeixi en l'execució d'aquesta Resolució i que pugui perjudicar els seus drets i interessos.
5. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 449/2019 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Elisabet Samarra i Gallego

Presidenta

---

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

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

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

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

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

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