

Resolució 564/2019, de 4 d'octubre

Número d'expedient de la reclamació: 418/2019

Administració reclamada: Consell Comarcal de la Ribera d'Ebre

Informació reclamada: Subvencions als grups polítics municipals des de l'any 2011 i al 2015.

Sentit de la resolució: Estimació

Resum: L'exclusió d'aquestes subvencions als grups polítics de l'àmbit d'aplicació de l'LGS té efectes, exclusivament, en relació amb el règim ordinari i intern de justificació de les subvencions en l'àmbit de la Corporació local (que no seguirà les previsions de l'article 30 LGS, sinó l'article 73.3 LBRL i la normativa interna de la pròpia Corporació, que determini el procediment de retiment de comptes específic), sense que pugui justificar ni tenir cap efecte exclusiu de l'aplicació de l'LTAIPBG, que en cap cas les exclou del seu àmbit propi d'aplicació. Per tant, les previsions de l'LTAIPBG en matèria de publicitat activa de l'activitat subvencional (article 15 LTAIPBG) seran plenament aplicables a aquestes subvencions, de la mateixa manera que el dret d'accés previst a l'article 18 LTAIPBG abasta també la informació relacionada amb aquestes subvencions. Cal rebatre que la facultat atribuïda al Ple que es conté a la legislació de règim local tingui efectes excloents de l'accés per a qualsevol altra persona, o pugui equiparar-se a la declaració del caràcter reservat de la informació, o suposi l'atribució exclusiva del seu coneixement al Ple. Efectivament, el paràgraf cinquè de l'article 73.3 LBRL obliga als grups polítics a dur una comptabilitat específica de la dotació econòmica que se'ls assigni amb càrrec als pressupostos anuals de la Corporació, que han de posar a disposició del ple de la Corporació, sempre que aquest ho demani. Però que el règim de control intern d'aquestes subvencions estigui atribuït al Ple no té cap efecte limitatiu ni excloent de l'aplicació a elles del règim general de retiment de comptes de la gestió de cabals públics que la legislació de transparència posa a mans de la ciutadania per la via de l'exercici del dret d'accés. Un i altre procediment tenen diferents finalitats, diferents destinataris, diferents fonamentacions legals i cap d'ells condiona, limita o projecta efectes sobre l'altre

Paraules clau: Consell Comarcal. Partit polític. Subvencions. Grups. Reclamació contra desestimació. Informació pública. Acord del Ple. Import. Objecte i prohibicions de destinació. Control financer. Justificació i retiment de comptes.

Ponent: Elisabet Samarra Gallego

Antecedents

1. El 16 de juliol de 2019, entra a la GAIP la Reclamació 418/2019, presentada per l'Assemblea Local MP-CUP Crida Constituent contra el Consell Comarcal de la Ribera d'Ebre, en relació amb la sol·licitud d'informació indicada a l'antecedent següent. La persona reclamant no sol·licita 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 GAIP aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP).



2. El 6 de febrer, la part ara reclamant sol·licita la informació següent:
 1. “Les subvencions i ajuts públics concedits pel consell comarcal als diferents Grups Municipals del Consistori, des de l'exercici econòmic de 2011 fins a l'exercici econòmic de 2015, ambdós inclosos, detallades per anys, amb indicació dels imports i dels beneficiaris (art. 15.1 Llei citada, apartat c).
 2. La informació relativa al control financer de les esmentades subvencions o ajuts públics atorgats als Grups Municipals: Informes de la intervenció o de la secretaria-intervenció municipal; i en el seu cas, actuacions de l'alcaldia requerint als Grups Municipals el retiment de comptes, la justificació de l'aplicació dels fons, o el reintegrament anyal de les quantitats no gastades, etc. (art. 15.1 de la Llei, apartat d).
 3. Còpia de les factures i/o resta de documents justificatius de l'aplicació de les subvencions o ajuts atorgats, presentats pels beneficiaris en el moment de retre'n comptes; i còpia també, en el seu cas, de la documentació acreditativa del reintegrament a les arques municipals de les quantitats percebudes i no aplicades en cada exercici (art. 15 de la Llei, apartat e)”.
3. El 18 de juny de 2019 el Consell Comarcal de la Ribera d'Ebre notifica a la persona reclamant l'acord que va adoptar per unanimitat la Junta de Govern Local del Consell Comarcal de la Ribera d'Ebre, en el sentit de: “Fer constar que d'acord amb la normativa vigent el plenari comarcal ha de fixar el sistema i actuació perquè els grups municipals justifiquin les seves despeses tant sigui de forma periòdica o anual, però sempre si el Ple ho demana. Per tant, serà el plenari de l'entitat que podrà acordar, per majoria dels seus membres, quan el grup municipal, de manera singular i puntual, ha d'informar del destí que ha donat als seus fons”.
4. El 24 de juliol de 2019, la GAIP comunica la Reclamació al Consell Comarcal de la Ribera d'Ebre i li requereix que, dins del termini de quinze dies establert per l'article 33.4 RGAIP, li trameti un informe sobre ella on s'exposin els antecedents i fonaments de dret, indicant, si s'escau, l'aplicació d'algun dels límits establerts per l'article 21 de l'LTAIPBG indicant la part de la informació que quedaria afectada, així com també còpia de l'expedient de la sol·licitud d'informació de la que deriva i la identificació de les terceres persones que resultin afectades per l'accés que es reclama, si n'hi ha.
5. El 5 de setembre de 2019 la GAIP reclama al Consell Comarcal de la Ribera d'Ebre que, vist que no ha emès l'informe ni ha remès l'expedient, aclareixi si els grups han aportat justificació documental de les despeses realitzades amb càrrec a les subvencions en el marc del procediment de retiment de comptes i, si és així, que els doni trasllat de la reclamació als grups, com a afectats, d'acord amb allò previst a l'article 34.1.bis.



6. El 13 de setembre de 2019 el Consell Comarcal de la Ribera d'Ebre respon a la GAIP el següent *“En relació amb el vostre requeriment rebut en data 5 de setembre de 2019, RE 2019-E-RC-3291, referent a la reclamació 418/2019 presentada davant de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, relativa a les subvencions i ajuts públics concedits pel Consell Comarcal de la Ribera d'Ebre als diferent Grups Municipals del Consistori, des de l'any 2011 al 2015, comuniquem el següent:*

La Junta de Govern Local de data 21 de maig de 2019, referent a la petició que es va rebre d'un particular, va acordar fer constar que segons la normativa vigent és el plenari comarcal qui ha de fixar el sistema i actuació perquè els grups municipals justifiquin les seves despeses tant sigui de forma periòdica o anual, però sempre si el Ple ho demana. Per tant, serà el plenari de l'entitat que podrà acordar, per majoria dels seus membres, quan el grup municipal, de manera singular i puntual, ha d'informar del destí que ha donat als seus fons.

En aquests moments el plenari comarcal s'ha de pronunciar sobre l'abast i el compliment del sistema i mètode a emprar davant la manca de desenvolupament normatiu existent”.

Fonaments jurídics

1. Competència de la GAIP i contingut i abast generals del dret d'accés a la informació pública

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 la desatenció d'una sol·licitud d'informació per part d'una administració obligada per l'article 3.1 LTAIPBG.

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”.* Per 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”*.

2. Sobre l'objecte de la reclamació

La sol·licitud d'informació que ara es reclama demana conèixer les aportacions econòmiques fetes pel Consell Comarcal als grups polítics que l'integren, en els anys 2011-2015 i les actuacions de control financer, justificació de despesa i reintegrament de la part no justificada que s'hagin produït.

Les aportacions econòmiques als grups polítics de les Corporacions locals estan previstes a l'article 73.3 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (LBRL), i 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), com a dotacions destinades a pagar les despeses de funcionament del grup i la seva activitat.



Es tracta de subvencions que, tanmateix, no estan sotmeses al règim jurídic general de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions (LGS), per expressa exclusió prevista al seu article 4, de manera que, a efectes de la justificació de la despesa feta amb càrrec a la subvenció davant dels òrgans municipals, no els és d'aplicació el règim ordinari de justificació davant la intervenció municipal previst a l'article 30 LGS, sinó la regulació específica de l'article 73.3 LBRL, que disposa l'obligació dels grups de dur a terme una comptabilitat especial i posar-la a disposició del Ple quan aquest li ho requereixi. D'acord amb aquestes previsions, les Corporacions Locals poden definir en la seva normativa interna el procediment de retiment de comptes per a la justificació de les subvencions rebudes pels grups.

Però cal tenir en compte que l'exclusió d'aquestes subvencions als grups polítics de l'àmbit d'aplicació de l'LGS té efectes exclusivament, en relació amb el règim ordinari i intern de justificació de les subvencions en l'àmbit de la Corporació local (que no seguirà les previsions de l'article 30 LGS, sinó l'article 73.3 LBRL i la normativa interna de la pròpia Corporació, que determini el procediment de retiment de comptes específic), sense que pugui justificar ni tenir cap efecte exclusiu de l'aplicació de l'LTAIPBG, que en cap cas les exclou del seu àmbit propi d'aplicació. Per tant, les previsions de l'LTAIPBG en matèria de publicitat activa de l'activitat subvencional (article 15 LTAIPBG) seran plenament aplicables a aquestes subvencions, de la mateixa manera que el dret d'accés previst a l'article 18 LTAIPBG abasta també la informació relacionada amb aquestes subvencions. Així ho ha establert aquesta Comissió en reiterades Resolucions (.....) i en el Criteri 1/2018.

El Consell Comarcal, com a única resposta a la sol·licitud d'informació, respon que correspon al Ple de la Corporació requerir la justificació de la subvenció, i amb aquesta única resposta sembla justificarà que no es faciliti la informació. Però la facultat atribuïda al Ple que es conté a la legislació de règim local no té efectes excloents de l'accés a aquesta informació per a qualsevol altra persona, ni es pot equiparar a la declaració del caràcter reservat de la informació, ni a l'atribució exclusiva del seu coneixement al Ple. Efectivament, el paràgraf cinquè de l'article 73.3 LBRL obliga als grups polítics a dur una comptabilitat específica de la dotació econòmica que se'ls assigni amb càrrec als pressupostos anuals de la Corporació, que han de posar a disposició del ple de la Corporació, sempre que aquest ho demani. Però que el règim de control intern d'aquestes subvencions estigui atribuït al Ple no té cap efecte limitatiu ni excloent de l'aplicació a aquestes subvencions del règim general de retiment de comptes de la gestió de cabals públics que la legislació de transparència posa a mans de la ciutadania per la via de l'exercici del dret d'accés. Un i altre procediment tenen diferents finalitats, diferents destinataris, diferents fonamentacions legals i cap d'ells condiona, limita o projecta efectes sobre l'altre.

Per tant, per bé que de la resposta del Consell Comarcals se'n desprèn que el Ple no ha fet ús de la seva facultat de requerir la justificació de les subvencions que concedeix als grups, i que ni tan sols té aprovada la regulació interna que fixi el procediment de retiment de comptes a aplicar, això no obsta



per a què la quantia anual rebuda pels grups en concepte d'aportacions per al seu funcionament sigui informació pública que qualsevol ciutadà pot demanar i ha d'obtenir (i que, d'acord amb l'article 15 LTAIPBG, ha de ser objecte de publicitat activa, tal i com disposa el Criteri 1/2018 de la GAIP), i fins i tot ho seria la comptabilitat específica d'aquestes aportacions o la documentació justificativa de la despesa realitzada al seu càrrec a mans dels grups. Ara bé, la sol·licitud demana accés a la documentació justificativa de la despesa que hagin aportat els grups en el marc del procediment de retiment de comptes, i si aquests procediments no s'han produït, la informació és inexistent.

El mateix cal dir dels informes de control financer o de les actuacions del Consell per a exigir el reintegrament dels romanents no disposats de les subvencions: si no existeixen, no són informació pública tal i com la defineix l'article 2.b LTAIPBG, i el procediment del dret d'accés no empara que s'elaborin arran de la petició i per satisfer-la.

De la resposta donada pel Consell Comarcal de la Ribera d'Ebre se'n desprèn indirectament que la informació detallada en els punts 2 i 3 de la sol·licitud és informació inexistent, ja que s'afirma que no s'ha aprovat la normativa reguladora del procediment de retiment de comptes d'aquestes subvencions. Nogensmenys, considerant que la sol·licitud d'informació és molt precisa en la seva formulació, la part reclamant té dret a obtenir una resposta precisa i concreta i, per tant, el Consell Comarcal haurà de donar resposta als punts 2 i 3 de la sol·licitud i manifestar de forma expressa i concreta si durant els anys 2011 al 2015 s'ha dut a terme cap procediment de control financer d'aquestes subvencions, si els grups han justificat davant del Consell Comarcal la despesa realitzada amb càrrec a aquestes aportacions, si la Corporació n'ha reclamat la part no disposada i si s'ha reintegrat a les seves arques cap quantitat com a romanent no disposat d'aquestes subvencions.

3. *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.

4. *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 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 4 d'octubre de 2019, resol per unanimitat:

1. Estimar la Reclamació 418/2019 i declarar el dret de la persona reclamant a obtenir la informació següent:
 - 1.1 Les subvencions i ajuts públics concedits pel consell comarcal als diferents Grups Municipals del Consistori, des de l'exercici econòmic de 2011 fins a l'exercici econòmic de 2015, ambdós inclosos, detallades per anys, amb indicació dels imports i dels beneficiaris.
 - 1.2 La informació relativa al control financer de les esmentades subvencions o ajuts públics atorgats als Grups o constància escrita i expressa de la seva inexistència.
 - 1.3 Actuacions requerint als Grups Municipals el retiment de comptes, la justificació de l'aplicació dels fons, o el reintegrament anyal de les quantitats no gastades, o constància escrita d'ella seva inexistència.
 - 1.4 Còpia de les factures i/o resta de documents justificatius de l'aplicació de les subvencions o ajuts atorgats, presentats pels beneficiaris en el moment de retre'n comptes; i còpia també, en el seu cas, de la documentació acreditativa del reintegrament a les arques municipals de les quantitats percebudes i no aplicades en cada exercici, o constància escrita de la seva inexistència



- 2 Requerir al Consell Comarcal de la Ribera d'Ebre que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1.
- 3 Requerir al Consell Comarcal de la Ribera d'Ebre a informar la GAIP, dins del termini de quinze dies, de l'òrgan o la persona responsable del compliment d'aquesta Resolució, així com de les actuacions dutes a terme per complir-la.
- 4 Convidar a la persona reclamant que informi a la GAIP de qualsevol incidència que es produeixi amb motiu del compliment d'aquesta Resolució.
- 5 Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 418/2019 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Elisabet Samarra i Gallego

Presidenta

Els terminis establerts en aquesta Resolució per lliurar la informació s'han de comptar en dies hàbils (descomptant festius i dissabtes) i si no s'especifica una altra cosa 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 adrexi la GAIP, la Comissió posarà els fets en coneixement de l'òrgan competent, d'acord amb allò previst per l'article 86 LTAIPBG, i li sol·licitarà la incoació d'un procediment sancionador per infracció molt greu amb relació al dret d'accés a la informació pública, a l'empara de l'article 77.2.b LTAIPBG.

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

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