

Resolució 210/2017, de 27 de juny

Número d'expedient reclamació: 166/2017.

Administració reclamada: Ajuntament d'Alcanar.

Informació reclamada: Dotacions econòmiques assignades als grups municipals 2011-2015 i el seu control financer. Còpia de les factures justificatives. Reintegrant de la part no gastada.

Sentit de la Resolució: Estimació.

Resum: Els grups municipals formen part de l'Ajuntament i la informació relativa a la gestió i disposició de recursos que els proporciona l'Ajuntament és informació pública que pot ser objecte del dret d'accés, i més si es té en compte la seva rellevància als efectes de controlar l'ús dels recursos públics i verificar el compliment efectiu de les determinacions legals sobre la seva utilització. Existeix l'obligació legal dels grups municipals de destinar els fons percebuts en concepte d'aportacions per al funcionalment del grup municipal a aquesta finalitat, i a justificar-ho documentalment davant del Ple quan els sigui requerit, així com a reintegrar les quantitats no invertides, per bé que es tracta d'una comptabilitat que duu el propi grup municipal i no està regularment intervinguda ni fiscalitzada per la Intervenció. És, precisament, pel fet que la destinació que fan els grups municipals d'aquestes dotacions econòmiques finalistes no està sotmesa a mesures específiques i regulars de control financer que és desitjable, des del punt de vista de la transparència, permetre que se'n pugui fer un control de legalitat comprovant que s'han destinat a la finalitat legalment establerta i no a usos legalment prohibits. S'afegeix a les consideracions a favor de l'accessibilitat d'aquesta informació relativa a la justificació documental de l'ús donat als fons el fet que s'ha hagut d'aportar en retiment de comptes al Ple, del qual forma part el mateix grup municipal reclamant. D'altra banda, tenint en compte que són fons finalistes destinats al funcionament del grup municipal, no és previsible que puguin incorporar dades personals de l'esfera íntima que hagin de quedar excloses de l'accés.

Paraules clau: Ajuntament. Electe local. Grup municipal. Subvencions. Publicitat activa. Intervenció. Factures. Còpia.

Ponent: Elisabet Samarra i Gallego.

Antecedents

1. El 20 d'abril de 2017 té entrada a la GAIP la Reclamació 166/2017, presentada pel regidor i portaveu del grup municipal CUP Alcanar contra l'Ajuntament d'Alcanar en relació amb la sol·licitud d'informació indicada a l'antecedent següent, que no hauria estat resposta. La persona reclamant manifesta que no vol seguir el procediment de mediació.
2. L'11 de gener de 2017 la persona reclamant va registrar una sol·licitud d'accés adreçada a l'Ajuntament d'Alcanar, del qual en forma part, demanant saber "d'acord amb l'establert a l'art. 15.1 de la Llei 19/2014, de 29 de novembre, del Parlament de Catalunya" el següent: "1. Les subvencions i ajuts públics concedits per l'Ajuntament d'Alcanar als diferents grups municipals del consistori des de l'exercici econòmic 2011 fins a l'exercici econòmic 2015, ambdós inclosos,



detallades per anys, amb indicació dels imports dels beneficiaris (art. 15.1 de la 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. 15.1 de la Llei, apartat e).". Manifesta la preferència que la informació li sigui lliurada per correu electrònic.

3. El 27 de febrer de 2017, a la vista de la manca de resposta a la sol·licitud indicada a l'antecedent anterior, la persona reclamant demana resposta dins del "termini hàbil de 30 dies tal com exposa la Llei del Parlament de Catalunya 19/2014, de 29 de desembre".
4. El 25 d'abril de 2017, després de comprovar que, en principi, la Reclamació reuneix els requisits formals establerts al Manual de Reclamacions, la GAIP comunica a la persona reclamant que s'admet provisionalment a tràmit, identifica la persona responsable de la seva tramitació i li indica els propers tràmits que se seguiran i el contacte electrònic per si vol fer-ne el seguiment
5. El 26 d'abril de 2017 la GAIP comunica a l'Ajuntament reclamat la presentació de la Reclamació indicada a l'antecedent anterior i el requereix a remetre-li l'expedient complet i un informe en el que justifiqui el seu posicionament, dins del termini de 10 dies
6. El 6 de juny de 2017 la GAIP reclama l'informe a l'Ajuntament amb l'avertiment que, si en el termini de tres dies no el facilita, haurà de dictar resolució sense prendre en consideració els arguments en què l'Ajuntament fonamenti la seva posició.
7. El 9 de juny té entrada a la GAIP l'informe emès per l'Alcalde i l'Interventor de l'Ajuntament reclamat, que afirma que lliurarà al reclamant la relació de subvencions que l'Ajuntament d'Alcanar ha atorgat als diferents grups municipals del consistori des del 2011 fins al 2016, ambdós inclosos, detallades per anys, amb indicació dels imports i dels beneficiaris, d'acord amb el punt 1 de la sol·licitud d'informació objecte de reclamació. Quant a l'apartat 2 d'aquella sol·licitud, relativa al control financer d'aquestes subvencions (informes de la intervenció o la secretaria-intervenció municipal i, si escau, actuacions de l'alcaldia requerint els justificants de despesa realitzada amb càrrec a aquests fons) i a l'apartat 3 (còpia de les factures i resta de documents justificatius presentats pels beneficiaris de les subvencions i, si escau, dels reintegraments fets), s'afirma que es lliurarà al reclamant un informe d'intervenció, assenyalat amb el número 25/2016, sobre la destinació de les subvencions als grups municipals i se li oferiran explicacions verbals sobre la normativa i procés administratiu reglamentari a seguir



sobre les qüestions plantejades pel Grup Municipal, tenint en compte que les assignacions als grups polítics municipals no es troben dins l'àmbit ordinari de fiscalització per part de la Intervenció municipal, ja que és el Ple al qui li correspon aprovar el règim de justificació de la destinació dels fons. Consta annex l'informe d'Intervenció esmentat, que fonamenta en dret i en la jurisprudència i acords d'òrgans de fiscalització les conclusions següents: Les subvencions als grups municipals no queden sotmeses a fiscalització per part de la Intervenció Municipal; no es podran destinar al pagament de remuneracions de personal de qualsevol tipus al servei de la Corporació ni tampoc a l'adquisició dels béns que puguin constituir actius fixos de caràcter patrimonial; no es podran destinar tampoc al pagament de quantitats a regidors pel desenvolupament de les seves funcions. Aquestes subvencions s'haurien de destinar al funcionament normal dels grups municipals per al desenvolupament normal de la seva activitat política i serà necessari l'aportació de factures o documents que acreditin el destí dels fons percebuts. No seria correcte, per tant, destinar aquests fons a actuacions polítiques o electorals; els grups municipals han de sol·licitar el número d'Identificació Fiscal i utilitzar-lo en totes les seves relacions de naturalesa o transcendència tributària". Annexa també l'informe de l'Ajuntament el quadre que detalla les aportacions fetes per l'Ajuntament per al funcionament dels grups municipals, detallades per any i per grup municipal, entre el 2011 i el 2016, ambdós inclosos.

8. El 12 de juny de 2016 es trasllada la informació rebuda de l'Ajuntament a la persona reclamant, per tal que manifesti si satisfà la seva pretensió o, cas contrari, concreti en relació amb quina informació vol mantenir la reclamació fins al pronunciament de la GAIP.
9. El 16 de juny de 2016 el grup municipal reclamant formula les següents al·legacions a l'informe de l'Ajuntament: "(...) només s'ha donat resposta de la primera petició, el quadrant de subvencions dels grups municipals. L'informe d'intervenció número 25/2016 tracta sobre la destinació de les subvencions als grups municipals. Mes enllà de que aquesta informació ja estava en possessió del grup municipal, per ser una reclamació pròpia, entenem que en cap cas dóna resposta a la nostra petició. Segons la diligència d'intervenció aportada en aquesta reclamació per l'Ajuntament d'Alcanar es manifesta que «les assignacions als grups polítics municipals no es troben dins l'àmbit ordinari de fiscalització per part de la intervenció municipal, ja que és al ple a qui li correspon aprovar el règim de justificació de la destinació de fons». D'aquesta manera l'administració municipal considera que l'accés a la informació d'aquestes subvencions només es pot realitzar a través del ple i, per tant, queda fora de l'accés per part de qualsevol ciutadà. Un principi que es contradia amb els objectius de la Llei del Parlament de Catalunya 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.»



Fonaments jurídics

1. Competència de la GAIP i admissibilitat de la reclamació

L'article 39.1 de la Llei 19/2014, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (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.

L'objecte de la reclamació és informació pública, de conformitat amb la definició que en fa l'article 2.b) LTAIPBG.

La reclamació es presenta per part d'una persona regidora del mateix Ajuntament. Aquesta condició d'electe local de la persona reclamant no és obstacle per a l'admissió a tràmit d'aquesta Reclamació, ja que l'aplicació supletòria de l'LTAIPBG en relació amb el règim especial d'accés a informació de la seva Corporació Local per part dels electes locals establert per l'article 164 del Text Refós de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya (TRLMRLC) aprovat pel Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, que de manera expressa preveu la disposició addicional primera, apartat 2 de l'LTAIPBG, permet i legitima la intervenció d'aquesta Comissió en garantia del dret d'accés de les persones regidores, si aquestes voluntàriament opten per demanar la seva empara, sempre sens perjudici del seu dret a obtenir la tutela de la jurisdicció contenciosa administrativa, tal i com s'ha fonamentat en diverses resolucions de la GAIP (entre moltes d'altres, la Resolució de la Reclamació 4/2016).

D'acord amb això, la GAIP considera admissible la reclamació presentada per una persona electe local, per bé que hi aplicarà, de conformitat amb la disposició addicional primera, apartat 2, de l'LTAIPBG, el dret material derivat de la legislació de règim local (art. 164 TRLMRLC), especialment si és més favorable, i només supletòriament l'LTAIPBG.

La reclamació reuneix els requisits formals establerts per l'LTAIPBG i pels Manuals aprovats per la GAIP i per tant, és admissible a tràmit.

2. Sobre l'objecte de la reclamació

Tenint en compte els antecedents, el primer bloc d'informació sol·licitat (l'listat de subvencions a grups municipals des del 2011 fins al 2015) ja hauria estat posat a l'abast del grup reclamant, segons confirma ell mateix (antecedent 9) i considerant que l'informe de la Intervenció 25/2017 respondria negativament a l'existència d'un control financer de les subvencions a grups municipals per part de la Intervenció o Secretaria-Intervenció, en el moment de resoldre la reclamació el seu objecte ha quedat reduït a la informació encara no facilitada, que és la següent: "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)", així com la "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. 15.1 de la Llei, apartat e).”

De la sol·licitud d'informació del grup reclamant s'infereix amb claredat la voluntat d'obtenir informació sobre les assignacions o dotacions que els grups municipals reben de l'Ajuntament, els documents justificatius de les despeses realitzades amb càrrec a aquests fons i els reintegraments que eventualment s'hagin realitzat a la caixa de l'Ajuntament de les quantitats no gastades. El fet que fonamenti la seva petició en l'aplicació de l'article 15 LTAIPBG - que no seria aplicable a aquest cas ja que s'hi regulen les obligacions de publicitat activa de l'activitat subvencional quan ens trobem en el marc d'una sol·licitud d'accés a informació sobre unes aportacions econòmiques que podria ser discutit si tenen naturalesa jurídica subvencional i que, en tot cas, estan excloses de l'àmbit d'aplicació de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, per expressa disposició del seu article 4.d- no resta cap eficàcia ni es pot oposar a l'admissibilitat de la sol·licitud d'informació, ja que per aplicació del principi antiformalista del dret d'accés a informació pública, que no requereix motivació ni invocació de la normativa a aplicar, la sol·licitud i la reclamació són perfectament admissibles si, com en aquest cas, se'n dedueix clarament la informació que es demana: les assignacions econòmiques que reben els grups municipals de l'Ajuntament, el control que se n'ha fet i la documentació justificativa del destí que se li ha donat, incloent, eventualment, les restitucions del sobrant a la caixa municipal.

Les dotacions o assignacions econòmiques als grups municipals estan 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 per acord del Ple de cada corporació local i amb càrrec als seus pressupostos anuals es pot assignar als grups polítics una dotació econòmica composta d'un tant fix per a tots els grups, i un altre de variable en funció del nombre de regidors membres. En la mateixa línia, l'article 50.8 TRLMRLC disposa 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.”

Es tracta de dotacions econòmiques finalistes, destinades a cobrir les despeses de funcionament del grup municipal, estant expressament prohibit per la LBRL (art. 73) que es destinin retribuir personal de qualsevol mena al servei de la corporació, o a adquirir béns de caràcter patrimonial. La jurisprudència és clara en determinar la nul·litat dels pressupostos municipals o dels preceptes dels Reglaments Orgànics Municipals que permetin que aquestes dotacions es destinin a millorar la retribució, per qualsevol concepte, dels regidors dels grups o dels regidors no adscrits a cap grup municipal, ja que la percepció de retribucions s'ha de limitar als supòsits i condicions regulats molt detalladament a l'article 75 LBRL. (STS de 3 de juliol de 2012, ECLI:ES:TS:2012:5493.)



El mateix article 73 LBRL estableix l'obligació del grup de portar una comptabilitat específica d'aquesta dotació econòmica i de posar-la a disposició del Ple de la Corporació sempre que aquest li ho demani, sens perjudici que pel Reglament Orgànic Municipal es reguli amb major concreció la temporalitat d'aquests controls i la forma que han de revestir.

D'acord amb això, la informació que es reclama (rebuts, factures, justificants de despesa) no forma part pròpiament de la comptabilitat municipal, però si és obligat que els grups municipals en disposin i puguin aportar-la al Ple quan siguin requerits a fer-ho. Tenint en compte que els grups municipals no són ens o òrgans independents de la Corporació local, sinó que la integren i en són part indissoluble, cal entendre que la documentació que aquests han de conservar i presentar a requeriment del Ple relativa a la comptabilitat de les dotacions econòmiques que reben del Consistori és informació pública, en els termes en què la defineix l'article 2 LTAIPBG. Per tant, els grups municipals formen part de l'Ajuntament i la informació relativa a la gestió i disposició de recursos que els proporciona l'Ajuntament és informació pública que pot ser objecte del dret d'accés, i més si es té en compte la seva rellevància als efectes de controlar l'ús dels recursos públics i verificar el compliment efectiu de les determinacions legals sobre la seva utilització.

Res hi oposa, d'altra banda, l'Ajuntament, que dona com a única resposta a aquesta Comissió en relació amb aquesta reclamació l'informe emès per l'interventor municipal, que justifica que aquestes aportacions no estarien sotmeses a la fiscalització de la Intervenció, sinó al Ple. Cal entendre, per tant, que tot i que per acord de Ple o per previsió del Reglament Orgànic Municipal les corporacions poden sotmetre la fiscalització d'aquestes aportacions a la Intervenció municipal, en el cas d'Alcanar no li ha estat atribuïda, quedant únicament sota el control que eventualment li requereixi el Ple. També quedaria fora de l'abast de la fiscalització regular de la Sindicatura de Comptes, ja que la comptabilitat dels grups en relació amb aquestes aportacions no s'integra en el compte general municipal.

En el marc d'accions interposades per grups municipals o per la seva corporació local, la Sala de Justícia del Tribunal de Comptes, en la seva Sentència 18/2011, de 19 de desembre, ha establert amb rotunditat l'obligació d'acreditar les despeses concretes a què s'han dedicat les assignacions econòmiques percebudes pels grups municipals, per tal de comprovar que s'ajusten a la finalitat de l'assignació dictaminant que tot i reconèixer les àmplies facultats dels grups municipals per decidir el destí que donen a aquests fons, aquestes no són tanmateix il·limitades i en conseqüència els qui perceben aquests fons han de justificar l'ús que en fan. Aquesta justificació, segons la mateixa Sala de Justícia del Tribunal de Comptes (Sentència 4/1995, de 10 de març, entre d'altres) no pot quedar al lliure arbitri del que gestiona o fa ús de cabals públics "ja que si s'admet aquesta possibilitat res li impediria, sota l'aparença d'escrupoloses justificacions, sostreure fons al seu càrrec o consentir que una altra persona ho fes, o aplicar-los a usos propis o aliens de naturalesa privada, sinó que s'ha d'acomodar a les exigències formals i temporals legalment i reglamentàriament establertes". Per tant,



requereix l'aportació de justificació documental que reuneixi els requisits formals suficients per acreditar el pagament (identificació del concepte, l'import, el proveïdor i el destinatari).

Així doncs, existeix l'obligació legal dels grups municipals de destinar els fons percebuts en concepte d'aportacions per al funcionalment del grup municipal a aquesta finalitat, i a justificar-ho documentalment davant del Ple quan els sigui requerit, així com a reintegrar les quantitats no invertides, per bé que es tracta d'una comptabilitat que duu el propi grup municipal i no està regularment intervinguda ni fiscalitzada per la Intervenció. És, precisament, pel fet que la destinació que fan els grups municipals d'aquestes dotacions econòmiques finalistes no està sotmesa a mesures específiques i regulars de control financer que és desitjable i necessari, des del punt de vista de la transparència, permetre que se'n pugui fer un control de legalitat comprovant que s'han destinat a la finalitat legalment establerta i no a usos legalment prohibits.

S'afegeix a les consideracions a favor de l'accessibilitat d'aquesta informació relativa a la justificació documental de l'ús donat als fons el fet que s'han hagut d'aportar en retiment de comptes al Ple, del qual forma part el mateix grup municipal reclamant.

D'altra banda, la necessitat de complir l'obligació indicada de retre comptes comporta l'existència efectiva i la conservació dels justificants reclamats en qualitat d'informació pública, que ha de poder ser objecte del dret d'accés.

Tenint en compte que són fons finalistes destinats al funcionament del grup municipal, no és previsible, d'altra banda, que puguin incorporar dades personals de l'esfera íntima que hagin de quedar excloses de l'accés ni que hi pugui concórrer cap altre límit a l'accés.

Finalment, cal dir que també és informació pública i, com a tal, accessible al grup reclamant, la que fa referència a l'eventual existència de requeriments de l'Alcaldia als grups municipals demanant-los el retiment o justificació comptable de l'ús donat als fons, i del reintegrament a les arques municipals dels sobrants d'aquestes dotacions un cop exhaurit l'exercici anual per al qual s'han assignat. Es tracta d'informació relativa a l'actuació de l'Alcaldia i d'eventuals ingressos a les arques municipals que, si s'han produït, han d'estar documentats i reflectits a la comptabilitat municipal. Per al cas que no s'hagin produït requeriments o reintegraments en els termes sol·licitats, caldrà que l'Ajuntament ho faci constar per escrit al grup municipal.

D'acord amb l'exposat, s'estima el dret del grup reclamant a obtenir l'accés a la documentació justificativa dels usos donats pels grups municipals als fons rebuts de l'Ajuntament durant els anys 2011-2015, a la documentació acreditativa del reintegrament a les arques municipals de les quantitats percebudes per aquest concepte que no han estat executades o aplicades dins de l'exercici anual corresponent, així com als requeriments que l'Alcaldia hagi als grups municipals per al retiment de comptes, la justificació de l'aplicació dels fons o el reintegrament de les quantitats no gastades.



3. *Seguiment de l'execució*

L'article 43.5 LTAIPBG estableix que "l'Administració ha de comunicar a la Comissió [GAIP] 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 per l'apartat 30 del seu Manual de reclamació, i pot adoptar les mesures que s'hi preveuen en cas d'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, 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 juny de 2017, resol per unanimitat:

1. Estimar la Reclamació 166/2017 i declarar el dret del grup municipal reclamant a que l'Ajuntament li lliuri la informació següent: actuacions de l'alcaldia requerint als grups municipals el retiment de comptes de les assignacions rebudes del consistori durant els anys 2011 a 2015, ambdós inclosos, la justificació de l'aplicació d'aquests fons o el reintegrament anual de les quantitats no gastades; còpia de les factures i/o resta de documents justificatius de l'aplicació d'aquestes aportacions presentats pels beneficiaris en el moment de retre'n comptes; còpia de la documentació acreditativa del reintegrament a les arques municipals de les quantitats percebudes per aquest concepte i no aplicades en cada exercici, en els termes indicats al FJ 2. Aquesta informació li ha de ser lliurada per correu electrònic.
2. Requerir a l'Ajuntament d'Alcanar a que, en el termini màxim de quinze dies hàbils des de la notificació d'aquesta resolució, lliuri al grup municipal reclamant la informació indicada al paràgraf anterior.
3. Requerir a l'Ajuntament d'Alcanar a informar la GAIP de les actuacions dutes a terme per a l'execució material d'aquesta resolució.
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 166/2017 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Barcelona, 27 de juny de 2017

Elisabet Samarra i Gallego

Presidenta

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.