

Informe sobre el Projecte de Decret que aprova el Reglament del Registre de subvencions i ajuts de Catalunya

Antecedents

1. El 30 de juliol, el Director general de l'Assessoria Jurídica del Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda tramet a la GAIP el *Projecte de decret pel qual s'aprova el Reglament del Registre de subvencions i ajuts de Catalunya*, a fi que aquesta li remeti un informe amb les seves observacions.
2. El Projecte de decret, té per objecte regular el Registre de subvencions i ajuts de Catalunya, que engloba la totalitat de les subvencions i ajuts atorgats per les administracions públiques de l'àmbit territorial de Catalunya, sense perjudici de l'existència d'altres registres o bases de dades creats amb d'altres finalitats.

Fonaments jurídics

1. **Competència de la GAIP per emetre aquest informe**

L'article 39.1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) preveu que la GAIP és l'"encarregada de vetllar pel compliment i les garanties del dret d'accés a la informació pública" que regula la pròpia llei. En termes similars es pronuncia l'article 1 del Reglament de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol.

El Capítol II del Reglament de la Comissió regula les funcions que li corresponen i l'article 7.2.h) estableix que la Comissió de Garantia exerceix la funció d'emetre informe sobre els projectes normatius que elaborin les administracions públiques catalanes que regulin de forma directa el dret d'accés a la informació pública o que, a criteri de l'òrgan impulsor de la norma, puguin tenir-hi una incidència rellevant.

És a l'empara d'aquesta previsió i del que estableix l'article 17.3.g) del Reglament de la Comissió que correspon al Ple de la GAIP emetre informe en relació amb aquest Projecte de decret que incideix en el dret d'accés a la informació pública, en la mesura que estableix quina ha de ser la informació sobre ajuts públics i subvencions, les dades i continguts de diversa naturalesa que ha de contenir el Registre de subvencions i ajuts de Catalunya (en endavant, RAISC).

2. **Sobre el compliment de l'article 15 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern**

L'article 15 LTAIPBG, sobre la transparència en l'activitat subvencional, preveu quina ha de ser la informació relativa a les subvencions i els ajuts públics que els subjectes obligats han de fer pública en aplicació del principi de transparència. L'observança d'aquest precepte esdevé obligada en el cas del

RAISC. S'analitzen, a continuació, punt per punt, els diferents apartats de l'article 15 LTAIPBG, tenint especialment en compte que el mateix article 96 *bis* del Decret Legislatiu 3/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya preveu a l'apartat 4 que l'obligació establerta a l'article 15.1.c) LTAIPBG es farà efectiva amb la tramesa de la informació exigida al Registre de subvencions i ajuts (RAISC).

- a) *Una relació actualitzada de les subvencions i altres ajuts que els subjectes obligats tinguin previst de convocar durant l'exercici pressupostari, amb la indicació de l'objecte o finalitat i la descripció de les condicions per a ésser-ne beneficiari.*

El Reglament no fa cap menció a les previsions de convocatòries que, en canvi, sí que són una exigència de l'article 15 LTAIPBG, malgrat que una de les finalitats del RAISC més enllà de la promoció de la transparència, és la millora de la planificació de les polítiques de les administracions i justament les previsions de convocatòries d'ajuts i subvencions són la base per a poder planificar amb el coneixement de les actuacions que es duran a terme.

- b) *Els objectius, a efectes d'utilitat pública o social, que pretén assolir la subvenció o l'ajut i els efectes que la mesura de foment pot produir en el mercat, si escau.*

El Projecte no preveu expressament que s'hagi de subministrar aquesta informació al RAISC.

L'article 4.1 a) del Reglament disposa que s'han de remetre al RAISC les bases reguladores i la resolució que aprova la convocatòria de les subvencions. Ara bé, l'article 17 de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, tampoc preveu que les bases incloguin els efectes que la mesura de foment pot produir en el mercat, si és el cas. En conseqüència, aquesta remissió al contingut de les bases no donaria compliment, per si sola i en tots els casos, al que preveu aquest apartat de l'article 15 LTAIPBG, una informació que tenint en compte les finalitats del RAISC establertes a l'article 1.3 de la proposta de Reglament aprofundiria en el compliment de la normativa comunitària sobre la compatibilitat dels ajuts amb el mercat interior, els efectes que poden produir els ajuts en aquest i facilitaria l'atenció a la promoció de finalitats públiques.

D'acord amb l'exposat, aquesta Comissió considera rellevant, des de l'òptica de la transparència en l'activitat subvencional, que el Registre inclogui l'impacte de la subvenció en el mercat, si és el cas, així com els objectius a efectes d'utilitat pública o social, si no consten expressament a la convocatòria o si són ajuts o subvencions que no tenen convocatòria pública i en canvi estan inclosos a l'àmbit objectiu del Reglament.

- c) *Les subvencions i els ajuts públics atorgats, amb la indicació de l'import, l'objecte i els beneficiaris. Aquesta informació ha d'incloure les subvencions i els ajuts, ha d'estar actualitzada i ha de fer referència als darrers cinc anys. També ha d'incloure les subvencions i els ajuts atorgats sense publicitat i concurrència si aquests requisits s'han exceptuat, en els casos establerts legalment. En el cas de subvencions i ajuts públics atorgats per motius de vulnerabilitat social, s'ha de preservar la identitat dels beneficiaris.*

El Reglament no fa cap referència a l'obligació de fer publicitat sobre la informació de les subvencions atorgades en els darrers 5 anys, tanmateix, la previsió expressa que fa l'esmentat article 96 *bis* de l'actual redactat del Text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya, fa pressuposar que aquesta informació serà efectivament incorporada.

D'altra banda, es fa referència a la indicació de l'import, l'objecte i els beneficiaris però no s'especifica quina és la informació sobre el beneficiari que cal incloure, diferenciant si es tracta d'una persona física o jurídica. En aquest sentit, atès que aquesta informació podria contenir dades personals, aquesta

Comissió es remet a les consideracions que dugui a terme l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) en el seu corresponent informe.

Tanmateix, des de la Comissió hem de fer una consideració expressa sobre el contingut de la informació que ha de ser objecte de publicitat activa en relació amb les aportacions als grups municipals dels ens locals, que es duu a terme a l'apartat 3 d'aquest Informe.

Respecte els dos següents apartats de l'article 15.1 LTAIPBG cal assenyalar que la Proposta de Reglament no fa cap menció al tipus de control financer que s'ha de dur a terme ni de la justificació o retiment de comptes dels ajuts i subvencions.

- d) *La informació relativa al control financer de les subvencions i els ajuts públics atorgats.*
- e) *La justificació o retiment de comptes per part dels beneficiaris de la subvenció o ajuts atorgats.*

Atesa la importància de conèixer quin ha estat el destí efectiu dels fons públics percebuts, aquesta Comissió es posiciona a favor d'incloure a l'article 4 de la Proposta de Reglament, l'obligació de justificar documentalment el destí donat a la subvenció. En aquest mateix sentit, el RAISC també hauria de disposar de la informació relativa a les prohibicions legals de destinació dels fons públics percebuts, per tal de facilitar un major control de l'ús d'aquests per part del ciutadà.

D'altra banda, i per tal de assegurar l'efectiva transparència del procediment d'adjudicació de les subvencions i de control posterior, resulta interessant disposar de les memòries tècniques i econòmiques que justifiquin l'atorgament de la subvenció (i que puguin ser accessibles per dret d'accés, si és el cas i d'acord amb la ponderació que calgui dur a terme si hi ha altres béns o interessos a protegir).

Finalment, la Proposta de Reglament tampoc preveu que el RAISC doni compliment a l'article 15.2 LTAIPBG. En termes literals, aquesta disposició preveu el següent:

"Les bases reguladores de la concessió de subvencions i ajuts públics que es puguin atorgar per un import superior a 10.000 euros han d'incloure l'obligació dels beneficiaris, si són persones jurídiques, de comunicar als subjectes obligats la informació relativa a les retribucions de llurs òrgans de direcció o administració, a l'efecte de fer-les públiques. En els supòsits legals en què no s'apliqui un procés de concurrència per a atorgar les subvencions o els ajuts, aquesta obligació l'ha d'incloure l'acte o el conveni corresponent."

El Projecte no fa cap referència a l'obligació de comunicar la informació relativa a les retribucions dels òrgans de direcció dels beneficiaris de les subvencions, quan la quantia sigui superior a 10.000 euros. Tenint en compte la rellevància que té aquesta informació i l'interès en el seu accés, es considera convenient, que se'n faci una previsió expressa.

3. Consideracions sobre el contingut del Projecte del Reglament

Un cop formulades les observacions generals sobre el compliment de l'article 15 LTAIPBG del contingut de la Projecte de Decret de Reglament, es formulen consideracions concretes en relació amb el contingut dels articles d'aquest:

- Preàmbul

El penúltim paràgraf del Preàmbul del Projecte de Decret estableix el següent:

"La publicitat activa de la informació que conté el Registre s'ha de relacionar amb el dret dels ciutadans a la protecció de les seves dades personals i, especialment, el dret de les persones físiques en una situació de protecció especial que puguin veure's afectades amb la cessió o publicació de les seves

dades personals. Per preservar les dades personals i les situacions de protecció especial, cal partir de la guarda de totes les dades que conté el Registre, les quals han de tenir caràcter reservat, excepte les dades que s'han de publicar per complir amb la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.”

D'aquest paràgraf se'n dedueix que, en termes generals, la informació continguda al RAISC té caràcter reservat, exceptuant que es tracti d'una matèria objecte de publicitat activa. Aquesta previsió presenta contradiccions amb l'article 8.1 de la Proposta de Reglament que preveu que la informació continguda al RAISC tingui caràcter reservat, excepte per les limitacions al dret d'accés regulades a l'LTAIPBG.

En efecte, la contradicció es fruit d'una confusió entre les matèries que són objecte de publicitat activa i les que no ho són, però que no tindrien perquè quedar excloses de l'exercici del dret d'accés. Cal tenir en compte que la LTAIPBG ja preveu a l'article 23 i 24 quines dades poden restar excloses de l'accés i quines són les regles de ponderació que regeixen entre l'accés a la informació pública i la protecció de les dades de caràcter personal. L'article 21.1.c) LTAIPBG preveu expressament com a límit al dret d'accés a la informació pública el secret o la confidencialitat en els procediments tramitats per l'Administració pública, si el secret o la confidencialitat són establerts per una norma amb rang de llei, límit que seria aplicable durant la tramitació dels ajuts i subvencions.

D'acord amb el que s'ha exposat, la previsió sobre el “caràcter reservat de les dades del Registre” prevista al Preàmbul del Projecte de Decret, no operaria com a límit, en el sentit de l'article 21 LTAIPBG, ja que es tracta d'una norma que no té rang de llei. Per aquest motiu, des de la Comissió, es proposa la supressió de qualsevol referència al caràcter reservat d'aquestes dades i la següent redacció del Preàmbul, remetent-nos a l'apartat 3 d'aquest Informe en relació amb l'article 8:

“La publicitat activa de la informació que conté el Registre s'ha de relacionar amb el dret dels ciutadans a la protecció de les seves dades personals i, especialment, el dret de les persones físiques en una situació de protecció especial que puguin veure's afectades amb la cessió o publicació de les seves dades personals. ~~Per preservar les dades personals i les situacions de protecció especial, cal partir de la guarda de totes les dades que conté el Registre, les quals han de tenir caràcter reservat, excepte les dades que s'han de publicar per complir amb la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.”~~

D'altra banda, l'apartat segon del mateix article 21 preveu que el dret d'accés “pot ésser denegat o restringit si la informació té la condició de protegida i així ho estableix expressament una norma amb rang de llei”. Expressament l'apartat c) de l'article 15 LTAIPBG exclou de la publicitat activa la identitat dels beneficiaris en el cas de subvencions i ajuts públics atorgats per motius de vulnerabilitat social.

Per tant, les regles d'exclusió a la publicitat activa i de ponderació a l'exercici del dret d'accés a la informació pública ja estan establertes per la LTAIPBG i per la seva relació amb la normativa de protecció de dades de caràcter personal. En coherència amb aquestes previsions el paràgraf esmentat del Preàmbul hauria de tenir en compte que la reserva de la informació exclosa de publicitat activa no impedeix l'exercici del dret d'accés.

- Àmbit objectiu de la Proposta de Reglament

En relació amb l'àmbit objectiu, aquesta Comissió ha resolt en nombroses ocasions sobre l'obligatorietat de la publicitat activa de les subvencions als grups polítics de les Corporacions Locals. Tenint en compte el Criteri 1/2018 de la GAIP, que fa referència a aquesta qüestió, es considera pertinent afegir, dins de l'àmbit objectiu del Reglament, a més dels partits polítics, als grups municipals.

El Criteri 1/2018 de la Comissió defensa la importància de conèixer les dotacions econòmiques que les Administracions Locals atorguen anualment als seus grups municipals, en la mesura en què es fan amb càrrec als pressupostos públics de la Corporació Local, i que, per tant, és informació rellevant per a la transparència de la gestió pressupostària. En aquest sentit, el Criteri va més enllà i disposa quina ha de ser la informació que es difongui al Portal de Transparència de les Administracions Locals, que també hauria de contemplar el present Reglament, i que és la mateixa que qualsevol altra subvenció, d'acord amb l'article 15 LTAIPBG:

- L'import anual de les subvencions (cost global per a la Corporació Local), així com l'import del tant fix per grup i del tant per a cada membre que s'aplica, amb indicació de l'acord del Ple que els fixa i dels elements que permetin conèixer el procés de presa d'aquesta decisió;
- Els grups polítics beneficiaris, amb indicació de la quantitat anual que perceben;
- L'objecte de la subvenció (les despeses de funcionament del grup) i les prohibicions legals de destinació d'aquests fons previstes a l'article 73.3 LBRL;
- La informació relativa al seu control financer;
- La justificació o retiment de comptes per part dels beneficiaris de la subvenció;

La Comissió considera que, en relació amb el darrer apartat, la justificació o retiment de comptes de la subvenció, que la justificació no queda adequadament informada si és limitada a la referència genèrica del fet que la subvenció s'ha destinat a la finalitat legal de finançar el funcionament del grup, sinó que és necessari, almenys, que s'aporti una relació detallada de les despeses anuals agrupades per conceptes, prèviament anonimitzades, si s'aprecien dades de terceres persones físiques alienes al grup.

- Contingut de la informació a subministrar

En referència a l'article 4 del Reglament, convindria detallar quines dades sobre els beneficiaris s'han de facilitar, tot diferenciant les persones físiques de les jurídiques. Com ja s'ha establert amb anterioritat, aquest fet denota la necessitat d'atendre les consideracions de l'informe de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT).

A banda d'aquesta consideració en aquest article s'haurà de tenir en compte les previsions ja fetes a l'apartat 2 d'aquest informe que precisa el contingut que haurà de formar part del RAISC en compliment de l'article 15 LTAIPBG.

- Subministrament i efectes del subministrament de la informació al RAISC

En relació amb el contingut de l'article 5 de la Proposta de Reglament cal tenir en compte, tal i com ja s'ha assenyalat, que caldria incorporar les previsions de convocatòries i la informació sobre l'execució, la justificació i el retiment de comptes i per tant, la periodicitat de l'actualització d'aquesta informació al RAISC.

D'altra banda, en relació amb els efectes dels subministrament considera necessari que la Proposta de Reglament identifiqui qui és el responsable de publicar la informació que es trameta al RAISC als efectes de publicitat activa. L'article 6.1 de la Proposta de Reglament preveu expressament que la tramesa al RAISC té efectes de compliment de l'obligació de l'article 15.1.c) LTAIPBG però no estableix l'òrgan responsable de donar-ne publicitat activa. Si bé l'article 6.2 disposa que la Intervenció General de la Generalitat de Catalunya és l'òrgan responsable de remetre la informació inclosa al RAISC a la Base de dades nacional de subvencions, no existeix cap precepte que identifiqui l'òrgan responsable de donar-ne publicitat.

- Accés a la base de dades del RAISC

La referència a l'accés a la base de dades del RAISC, feta per l'article 8 del Projecte de Reglament, és problemàtica i genera dubtes. No només per la contradicció que presenta al seu apartat primer, en relació amb el Preàmbul del Projecte de Decret, ja comentada, sinó que també per la restricció que preveu. En aquests sentit es suggereix que l'article 8.1 quedi redactat en els termes següents:

“8.1 L'accés a la informació continguda al RAISC serà accessible de conformitat amb el que estableix la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.”

L'apartat segon d'aquest article només permet que siguin persones usuàries autoritzades dels diferents òrgans obligats les qui puguin consultar determinada informació respecte a un beneficiari de subvencions. Per tant, es presenten restriccions a l'accés al contingut del RAISC per a la resta de la ciutadania quan en canvi caldria tenir en compte les consideracions ja formulades en relació amb l'exercici del dret d'accés a informació pública reconegut a tota persona per la LTAIPBG i la inexistència d'una norma amb rang de llei que estableixi la confidencialitat de tot el contingut del Registre, més enllà de la protecció de les dades personals o altres interessos o drets reconeguts. Es per això que caldria valorar la seva supressió de conformitat amb el que s'ha assenyalat en relació amb el Preàmbul i l'apartat 8.1 d'aquest article.

En tot cas i al marge de les consideracions anteriors, la redacció de l'article 8.2.d) pot generar confusions, en no identificar de manera clara i explícita a quina informació es fa referència; caldria fer constar expressament si es tracta de deixar constància de la pèrdua de la condició de beneficiari d'ajuts o subvencions públiques per condemna, sanció o inhabilitació o d'una altra informació. Així mateix, el que seria l'apartat e) del mateix 8.2 caldria que fos adaptat a les previsions que s'estableixin en relació amb l'accés a dades pròpies o de terceres persones, diferenciant l'accés a dades personals o de persones jurídiques, si fos el cas.

- Règim transitori

Finalment, la disposició transitòria disposa que mentre la publicitat de la informació al RAISC no sigui efectiva, es manté vigent l'actual règim de publicitat activa de els subvencions. Ara bé, no es preveu un termini per a fer efectiva la publicitat al Registre.

Conclusió

Examinat el Projecte de Decret que aprova el Reglament del Registre de subvencions i ajuts de Catalunya, es considera adequat a les previsions sobre el dret d'accés a la informació pública contingudes a l'LTAIPBG, sempre que es tinguin en compte les consideracions formulades en aquest Informe, aprovat a la sessió del Ple de la GAIP del dia 21 de setembre de 2018, i s'hi incorporin les modificacions escaients.

Per substitució

Elisabet Samarra i Gallego
Presidenta

Barcelona, 21 de setembre de 2018