

Resolució de 10 de gener de 2017, d'estimació parcial de la Reclamació 405/2016

Administració reclamada: Ajuntament de Bescanó.

Informació reclamada: Informes tècnics i jurídics emesos en un expedient de llicència d'obres i expedients de disciplina urbanística.

Resum: El límit establert per l'article 23 LTAIPBG, segons el qual no es pot donar accés a dades personals relatives a la comissió d'infraccions administratives, per imperatiu de l'article 20.2 de la mateixa Llei, no és aplicable per analogia a l'accés a expedients de restauració de la legalitat urbanística, ja que no tenen contingut sancionador i, per tant, no es refereixen a infraccions.

Paraules clau: Administració local. Urbanisme. Sancions administratives.

Ponent: Josep Mir Bagó.

Antecedents

1. El 17 de novembre de 2016 la persona reclamant presenta la Reclamació 405/2016 davant la GAIP, en relació amb la informació descrita a l'antecedent següent. No demana el procediment de mediació.
2. El 27 de setembre de 2016 la persona reclamant s'adreça a l'Ajuntament de Bescanó tot manifestant que ha rebut la notificació d'un expedient de restauració de la legalitat urbanística que l'obliga a pintar de nou la seva casa; l'instructor de l'expedient seria un regidor que, al seu torn, hauria construït una casa al mateix barri, incomplint la normativa municipal sobre acabats exteriors. Sobre la base de l'interès directe de la persona reclamant, de l'acció pública reconeguda per la legislació urbanística i del previst per la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG), sol·licita el següent:

"Primer.- Una còpia de tots els informes tècnics i jurídics emesos en l'expedient de concessió de llicència d'obres atorgada al senyor _____ per a la construcció de l'habitatge de nova planta del carrer _____, i de l'acord o resolució pel qual es va atorgar la referida llicència.

"Segon.- Que se m'informi de quins expedients de restauració de la legalitat urbanística i/o expedients sancionadors s'han tramitat per incompliment de l'article 121.4.3 del Pla d'ordenació urbanística municipal de Bescanó, o de les normes precedents que regulaven els acabats dels paraments exteriors dels edificis del Barri Vell de Bescanó, i se'm permeti l'accés als referits expedients".

3. La sol·licitud anterior és resolta per Decret de l'Alcaldia de Bescanó de 4 de novembre de 2016. En aplicació de l'article 31 LTAIPBG, el citat Decret acorda donar trasllat de la sol·licitud al senyor



_____ i li dona deu dies per formular al·legacions, temps durant el qual romandria suspès el termini per resoldre. A més a més, acorda inadmetre l'apartat segon de la sol·licitud anterior, sobre la base de l'article 29.2 LTAIPBG (consultes jurídiques o peticions d'informes o dictàmens). El Decret informa sobre els recursos i reclamacions de què pot ser objecte.

4. El 17 de novembre de 2016 és presentada aquesta Reclamació. Manifesta que la resolució municipal indicada a l'apartat anterior, amb la que dona resposta a la seva sol·licitud d'informació, es va dictar fora del termini d'un mes establert per l'article 33.1 LTAIPBG, causa per la qual s'hauria de considerar estimada per silenci administratiu positiu, ja que no hi concorren límits legals a l'accés. Considera que els documents sol·licitats relatius a la llicència atorgada al regidor no demanaven dades personals, sinó només informació que és pública en virtut de la normativa urbanística; per tant, no hi hauria causa per donar trasllat a la persona afectada; i si l'Ajuntament vol fer aquest trasllat, hauria d'haver-lo fet dins del termini per resoldre la sol·licitud i no un cop transcorregut el termini per resoldre. També argumenta que és improcedent aplicar la causa d'inadmissió de l'article 29.2, ja que no demana la confecció d'informes ni dictàmens, ni fa cap consulta jurídica. En conseqüència, reclama el següent: "Que es requereixi a l'Ajuntament de Bescanó a facilitar-me de forma efectiva, en el termini màxim de trenta dies a comptar des del dia 27 d'octubre de 2016, data en que es va estimar la meva sol·licitud per silenci positiu, la següent documentació:

"1) Una còpia de tots els informes tècnics i jurídics emesos en l'expedient de concessió de llicència d'obres atorgada al senyor _____ per a la construcció de l'habitatge de nova planta del carrer _____, i de l'acord o resolució pel qual es va atorgar la referida llicència.

"2) Que m'informi de si l'Ajuntament ha incoat expedients de restauració de la legalitat urbanística i/o expedients sancionadors en relació al color de la façana o els acabats dels paraments exteriors dels següents edificis del nucli antic de Bescanó i, en cas afirmatiu, se'm permeti l'accés als mateixos i se'm faciliti còpia dels documents que sol·liciti:

"- l'habitatge del carrer _____.

"- l'habitatge del carrer _____.

"- part de la façana lateral i la caixa de l'ascensor del bloc del carrer _____.

"- el mur que tanca la parcel·la del _____ cantonada _____ situat davant mateix de _____.

"- l'habitatge de nova planta del carrer _____.

"- l'habitatge situat al carrer _____ (davant _____)".

5. El 24 de novembre de 2016 la GAIP comunica a l'Ajuntament de Bescanó la presentació d'aquesta Reclamació i li demana que trameti en el termini de deu dies còpia de l'expedient de la sol·licitud d'informació i un informe sobre la Reclamació on consti el posicionament municipal.



6. El 28 de desembre entra a la GAIP l'informe municipal emès en resposta a la comunicació citada a l'antecedent anterior. Posa de manifest que la Reclamació presentada no coincideix amb la sol·licitud d'informació, ja que demanaria quelcom intel·ligible en relació amb un seguit d'habitatges no esmentats a la sol·licitud inicial. En relació amb el primer apartat de la seva sol·licitud d'informació (antecedent 2), el Decret impugnat no desestimaria la informació sol·licitada, que hauria estat facilitada parcialment pel Decret de 21 de novembre de 2016, que no és objecte de Reclamació; aquesta darrera resolució raona l'eventual concurrència de límits, de manera que no procediria l'aplicació del silenci administratiu positiu. En relació amb el segon apartat de la sol·licitud d'informació, l'informe reitera el criteri municipal de què concorre la causa d'exclusió de l'article 29.2 LTAIPBG, en base a les següents consideracions: "I que no es digui que no s'està demanant cap informe quan així es diu literalment en la petició d'accés i quan no hi ha dubte que una petició d'informació d'aquesta mena, sobre els expedients que es puguin haver incoat, en el seu cas, com a conseqüència de la infracció d'un precepte concret i determinat de la normativa urbanística, i només aquest, sense concreció de cap mena de quin expedient es tracta, la seva data (de manera que pot referir-se a fa molts anys), la finca o el presumpte responsable, requeriria de la realització d'una important recerca i estudi i l'emissió d'un informe per part dels serveis tècnics municipals, que és, com dèiem, el que impedeix el precepte citat".

Fonaments jurídics

1. Objecte de la Reclamació

Atesos els antecedents, cal precisar l'objecte d'aquesta Reclamació.

La sol·licitud d'informació presentada per la persona reclamant el 27 de setembre té dues parts: una primera que demana còpia dels informes d'un determinat expedient de llicència d'obres i una segona que demana informació dels expedients de restauració de la legalitat urbanística i/o dels sancionadors tramitats per incompliment de l'article 121.4.3 del Pla d'ordenació urbanística de Bescanó.

El Decret d'Alcaldia impugnat (que és el de 4 de novembre de 2016) no resol sobre la primera part de la sol·licitud d'informació: es limita a traslladar-la a la persona afectada. Segons manifesta l'informe municipal (antecedent 6) i acredita l'Ajuntament de Bescanó, aquesta primera part de la sol·licitud va ser resolta per Decret de 21 de novembre de 2016, que l'estima parcialment, en allò relacionat amb els acabaments exteriors de l'immoble, que és el que interessa a la persona reclamant. Per tant, hi ha una resolució municipal posterior a la data de presentació de la Reclamació que es pronunciaria sobre la primera part de la sol·licitud d'informació, motiu pel qual no procedeix pronunciar-s'hi en aquest procediment (sens perjudici de l'eventual impugnació del Decret de 21 de novembre de 2016, si s'escau).

Contra la conclusió anterior no és oposable el criteri de la persona reclamant, en el sentit d'entendre que s'hauria produït silenci administratiu positiu, pel fet que la seva sol·licitud d'informació no hauria estat



resolta dins del termini d'un mes establert per l'article 33.1 LTAIPBG. Segons l'article 35.2 LTAIPBG no es pot adquirir per silenci administratiu el dret d'accés si concorre algun dels límits legals establerts; en aquest cas hi podrien concórrer alguns dels límits previstos pels articles 21 a 23 LTAIPBG, com posa de manifest el Decret de 21 de novembre de 2016, que s'acaba de citar. Per aquest motiu, s'ha de descartar que la manca de resolució expressa dins del termini establert tingui efectes estimatoris de la sol·licitud.

En conseqüència, l'objecte de la Reclamació seria el Decret d'Alcaldia de Bescanó de 4 de novembre de 2016, únicament en allò que es refereix a la segona part de la sol·licitud d'accés a la informació pública presentada per la persona reclamant el 27 de setembre del mateix any. En relació amb aquesta qüestió, és cert que, com indica l'informe municipal citat a l'antecedent 6, no hi ha identitat entre la redacció de la segona part de la sol·licitud (antecedent 2) i la segona part de la Reclamació (antecedent 4).

Aquesta Comissió de Garantia ve considerant (Resolució de 26 d'octubre de 2016, sobre la Reclamació 206/2016, entre moltes altres) que en aplicació del principi de congruència és exigible que l'objecte de tota Reclamació ha d'haver estat sol·licitat prèviament a l'Administració i ser coherent amb allò sol·licitat. En aquest cas no hi ha correspondència plena entre la segona part de la sol·licitud i la segona part de la Reclamació; no gensmenys, sense necessitat d'esforç d'interpretació de la lectura d'ambdós textos es fa evident que la pretensió de la persona reclamant és substancialment la mateixa, si bé amb major concreció dels expedients interessats en el text de la Reclamació; es tractaria, per tant, d'una manca d'identitat no substancial, de la que es pot inferir clarament la voluntat de la persona reclamant de reclamar allò demanat a la segona part de la seva sol·licitud; ara bé, atesa la manca de correspondència entre la formulació d'ambdues accions, cal entendre que la pretensió objecte d'aquesta Reclamació és allò plantejat a la segona part de la sol·licitud d'informació, que ha pogut ser estudiat i resolt per l'Administració, i no tant les qüestions més concretes apuntades a la segona part de la Reclamació.

2. Sobre la concurrència de causes d'inadmissibilitat

L'Ajuntament considera que en relació amb la segona part de la sol·licitud d'informació procedeix aplicar la causa d'inadmissió de l'article 29.2 LTAIPBG ("Són inadmeses a tràmit les sol·licituds d'informació consistents en consultes jurídiques o peticions d'informes o dictàmens"), i així ho argumenta al seu informe.

Segons l'informe municipal, una primera raó per aplicar aquesta causa d'inadmissió seria que a la mateixa formulació de la sol·licitud d'informació es demana textualment un informe. Aquesta apreciació no es correspon amb la realitat, ja que el que demana la persona reclamant a la seva sol·licitud és "que se m'informi de quins expedients ...", és a dir, que se li doni informació sobre quins han estat els expedients interessats, no que se li redacti un informe o un dictamen respecte d'aquesta qüestió, que és el que constituiria causa d'inadmissibilitat.



La segona raó que segons l'informe municipal portaria a la necessitat d'aplicar la causa d'inadmissibilitat de l'article 29.2 LTAIPBG seria la necessitat d'emetre un informe tècnic per poder determinar quins expedients podria haver incoat l'Ajuntament amb motiu de l'incompliment de l'article 121.4.3 del Pla d'ordenació urbanística municipal. Aquesta apreciació municipal és del tot desproporcionada: a tots els expedients sancionadors o/i de restauració de la legalitat urbanística incoats per l'Ajuntament hi han de constar de forma clara (fins i tot a la part resolutiva) els preceptes que suposadament han estat incomplerts, de manera que fer-ne una relació no requereix cap informe tècnic, sinó una mera constatació lèxica, sense necessitat de valoració jurídica o tècnica de cap mena. Certament, aquest exercici pot requerir una certa tasca d'elaboració de la informació demanada, però no hi ha cap element que permeti suposar que es tracta d'una tasca complexa.

Pot dificultar la tasca municipal d'informar sobre els expedients afectats pel paràgraf anterior la manca d'una data concreta del període temporal interessat; aquesta imprecisió hauria d'haver estat concretada a instàncies municipals, en aplicació de l'article 28 LTAIPBG i, en conseqüència, no pot ser motiu d'inadmissió de la sol·licitud.

3. Sobre el dret a obtenir la informació sol·licitada

La segona part de la sol·licitud d'informació formulada per la persona reclamant planteja dues qüestions diferents, en relació amb les quals demana conèixer els expedients afectats i tenir-hi accés. Per una banda, demana els expedients de restauració de la legalitat urbanística i, per l'altra, els expedients sancionadors (només sancionadors o també de restauració de la legalitat urbanística). Cal fer aquesta distinció perquè els expedients de restauració de la legalitat urbanística (regulada a l'article 206 del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme) no tenen naturalesa sancionadora, com ho palesa el fet que les sancions administratives en matèria urbanística són regulades en un capítol diferent (articles 211 i següents) de la legislació urbanística citada.

La distinció que s'acaba de fer és transcendent en el cas que ens ocupa, ja que els expedients sancionadors estarien afectats per l'article 23 LTAIPBG, segons el qual han de ser denegades les sol·licituds d'informació pública que continguin dades personals relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives, llevat que l'afectat hi consenti expressament per mitjà d'un escrit que ha d'acompanyar la sol·licitud. Com que no hi ha constància de l'existència d'aquest escrit de consentiment, cal entendre que no es pot informar sobre els expedients que tinguin contingut sancionador, ni donar-hi accés.

Aquesta limitació, no gensmenys, no afectaria els expedients de mera restauració de la legalitat urbanística, ja que per aquest sol objecte no tenen contingut sancionador i no es poden considerar inclosos dins del límit legal del darrer incís de l'article 23 LTAIPBG (incloure'ls dins d'aquest límit suposaria ampliar-lo per analogia, operació clarament proscriu per l'article 20.2 LTAIPBG, que disposa que els límits legals al dret d'accés no es poden ampliar per analogia).



Descartada la concurrència a aquest cas del límit de l'article 23 LTAIPBG, procedeix ponderar, d'acord amb l'article 24 de la mateixa Llei, si ha de prevaldre la protecció de les dades personal que resultarien afectades per l'accés a la informació demanada o ha de ser aquest el prevalent. Diverses resolucions de la GAIP (les relatives a les Reclamacions 17 i 145/2016, entre altres) han posat de manifest que el caràcter públic de l'urbanisme i la transcendència dels interessos que afecta porten a que l'accés a les llicències i a altres expedients en aquest àmbit siguin d'especial rellevància i hagin de prevaldre sobre la protecció de dades personals no especialment protegides, com seria el cas que ens ocupa. A més, el sacrifici a les dades personal afectades seria en aquest cas pràcticament irrellevant, ja que les dades concretes relatives a les finques interessades per la persona reclamant aportades per ella mateixa al presentar aquesta Reclamació posen de manifest que en realitat ja coneix les construccions que podrien haver estat objecte d'un procediment de restauració de la legalitat urbanística.

Per tant, procedeix reconèixer el dret de la persona reclamant a ser informada dels expedients de restauració de la legalitat urbanística que s'han tramitat per incompliment de l'article 121.4.3 del Pla d'ordenació urbanística municipal de Bescanó, o de les normes precedents que regulaven els acabats dels paraments exteriors dels edificis del Barri Vell de Bescanó, i a tenir accés als referits expedients. Tanmateix, no se li poden reconèixer aquests mateixos drets en relació amb els expedients sancionadors per infracció del citat article del Pla urbanístic de Bescanó.

4. 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.

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 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 10 de gener de 2017, resol per unanimitat:



1. Estimar parcialment la Reclamació 405/2016 i declarar el dret de la persona reclamant a ser informada de quins expedients de restauració de la legalitat urbanística s'han tramitat per incompliment de l'article 121.4.3 del Pla d'ordenació urbanística municipal de Bescanó, o de les normes precedents que regulaven els acabats dels paraments exteriors dels edificis del Barri Vell de Bescanó i a tenir accés als referits expedients.
2. Desestimar la pretensió de la persona reclamant a ser informada dels expedients sancionadors que s'han tramitat per infracció de l'article 121.4.3 del Pla d'ordenació urbanística municipal de Bescanó, o de les normes precedents que regulaven els acabats dels paraments exteriors dels edificis del Barri Vell de Bescanó, i a tenir accés als referits expedients, perquè ho impedeix el límit establert per l'article 23 LTAIPBG.
3. Requerir a l'Ajuntament de Bescanó que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de vint dies, tot informar-ne a la GAIP.
4. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 405/2016 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Barcelona, 10 de gener de 2017

Hi consta la firma.

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.