

Resolució de 21 de gener de 2016, de finalització de la Reclamació 27/2015

Administració reclamada: Ajuntament de Seròs

Objecte de la reclamació: Manca de lliurament de la informació sol·licitada, consistent en la documentació justificativa de les pèrdues i despeses extraordinàries del municipi a l'exercici de 2010

Resum: La ciutadania té dret a accedir a la documentació justificativa de les pèrdues i despeses extraordinàries de l'Administració. Una de les finalitats principals de la nova regulació de la transparència administrativa és la de permetre que la ciutadania i els mitjans, i no només els seus representants i els òrgans públics competents, controlin la gestió econòmica de les diverses administracions. A fi que la transparència i l'accés a la informació pública siguin reals i no merament formals, cal que la informació lliurada sigui comprensible i adequada a la finalitat de la petició formulada. La Llei 19/2014 tipifica com a infracció greu no resoldre les sol·licituds d'accés a la informació de manera expressa i motivada dins el termini d'un mes. Requeriment extemporani i injustificat d'esmena de la sol·licitud presentada. Dret a la devolució de la taxa exigida i percebuda indègudament per part de l'Administració per a la realització de les fotocòpies de la informació lliurada

Paraules clau: Ajuntament. Informació comptable i pressupostària. Obligació de resolució expressa. Silenci administratiu. Sol·licitud imprecisa. Format d'accés a la informació. Gratuïtat de l'accés

Ponent: Oriol Mir Puigpelat

Antecedents

1. El 25 de novembre de 2015 va tenir entrada a la GAIP la Reclamació 27/2015, presentada contra l'Ajuntament de Seròs. La reclamació té per objecte la manca de lliurament efectiu de la informació sol·licitada (la documentació justificativa de les pèrdues i despeses extraordinàries del municipi a l'exercici de 2010), i que havia estat estimada per silenci administratiu positiu.
2. A la sol·licitud inicial d'informació pública, de 19 d'agost de 2015, la persona reclamant demana "[q]ue em faciliteu tota documentació pública, inclosos els informes de secretaria-intervenció, d'auditoria de comptes i de fiscalització dels òrgans de control extern que, en el seu cas, els hagin emès, que justifiqui l'apartat de pèrdues i despeses extraordinàries dels comptes anuals de l'exercici 2010". La persona reclamant adjunta còpia del quadre resum dels comptes anuals d'aquest exercici extreta del web de la Sindicatura de Comptes de Catalunya, on consten unes pèrdues i despeses extraordinàries per import de 564.059,23 euros. Sol·licita que aquesta informació li sigui tramesa preferentment en format electrònic.



3. El 6 d'octubre de 2015, en haver transcorregut més d'un mes des de la presentació de la sol·licitud sense haver obtingut resposta, la persona reclamant l'entén estimada per silenci positiu a l'empara de l'article 35.1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) i s'adreça de nou a l'Ajuntament demanant el lliurament efectiu de la referida informació, tal com estableix l'article 35.3 de la referida llei.
4. El 10 de novembre de 2015, l'Ajuntament dicta el Decret d'alcaldia núm. 169/2015, pel qual s'estima extemporàniament la sol·licitud i es disposa el lliurament "de les còpies de la documentació trobada fins al moment", previ pagament de la taxa corresponent per l'expedició de les fotocòpies lliurades. Es tracta, en tot cas, d'una estimació merament aparent, atès que el propi decret palesa que l'Ajuntament no entén la sol·licitud formulada quan assenyala, en els antecedents, que "[a] la sol·licitud es fa esment a un import de 564.059,23 € corresponent a pèrdues i despeses extraordinàries, les quals es diu que estan encerclades en una còpia adjunta de la liquidació pressupostària extreta del web de la Sindicatura, però [... a] la còpia adjunta a la sol·licitud no apareix cap import encerclat ni import per aquesta quantitat", i quan, a la part dispositiva del referit decret, requereix a la persona reclamant perquè esmeni la sol·licitud presentada i aclareixi l'import dels comptes anuals al qual es refereix. Aquesta falta de comprensió de la sol·licitud explica que es lliuri a la persona reclamant un document (l'informe d'intervenció relatiu a la liquidació del pressupost municipal de l'exercici 2010) que no recull ni fa referència a la partida de les pèrdues i despeses extraordinàries sobre la qual versa la sol·licitud d'accés.
5. El 25 de novembre de 2015, com s'ha dit, la persona reclamant presenta la seva reclamació a la GAIP, en considerar que la documentació que l'Ajuntament li ha lliurat no és la que ha sol·licitat. La persona reclamant no demana el procediment de mediació que ofereix la GAIP.
6. El mateix dia 25 de novembre la GAIP confirma la recepció de la reclamació a la persona reclamant. El 26 de novembre, el Ple de la GAIP l'admet a tràmit. El 30 de novembre, la GAIP comunica la presentació de la reclamació a l'Ajuntament de Seròs i li demana l'expedient, així com un informe jurídic sobre la reclamació presentada.
7. El 9 de desembre de 2015 l'Ajuntament trameta a la GAIP el Decret d'alcaldia núm. 193/2015, de 7 de desembre de 2015, que té un doble contingut. D'una banda, disposa el trasllat de tot l'expedient a la GAIP. De l'altra, disposa el lliurament de documentació ulterior a la persona reclamant (prèvia liquidació de la taxa corresponent a les fotocòpies), després que aquesta hagi aclarit, per correu electrònic, l'import de 564.059,23 euros de pèrdues i despeses extraordinàries al qual es referia a la seva sol·licitud (segons el decret, la causa de la confusió va ser el fet que "la còpia de la sol·licitud entregada al Sr. Secretari no era en color i no es distingia marca o indicació"):
 - El compte del resultat economicopatrimonial de l'exercici 2010, on es desglossen els dos grans conceptes que integren la referida partida de pèrdues i despeses extraordinàries (les pèrdues



per operacions d'endeutament, que sumen 3.631,70 euros, i les despeses i pèrdues d'exercicis anteriors, que sumen 560.427,53 euros).

- El major de comptes d'aquell exercici, on es descriuen de forma sintètica (amb la brevetat pròpia dels assentaments comptables) els subconceptes de cadascun d'ambdós grans conceptes. Segons el major de comptes, les despeses i pèrdues d'exercicis anteriors consisteixen en pèrdues per la modificació de drets de pressupostos tancats.
- I l'informe d'intervenció de 18 d'octubre de 2011 sobre el procediment d'aprovació dels Comptes Generals de l'exercici 2010.

El decret d'alcaldia justifica també que no es lliurin altres documents que es podrien entendre compresos en la petició d'informació, que demanava "tota documentació pública, inclosos els informes [...] d'auditoria de comptes i de fiscalització dels òrgans de control extern que, en el seu cas, els hagin emès". Pel que fa a possibles auditories de comptes, s'afirma que "no se n'ha realitzat cap perquè no és cap actuació administrativa obligatòria en el retiment de comptes, motiu pel qual no es poden adjuntar". En relació amb els informes de fiscalització dels òrgans de control extern, s'assenyala que es tractaria dels informes de fiscalització realitzats per la Sindicatura de Comptes de Catalunya, "i que els ens fiscalitzats no tenen accés a aquests [...], motiu pel qual no es poden adjuntar".

8. El 28 de desembre de 2015, la persona reclamant manifesta a la GAIP, després d'accedir a l'expedient, que voldria que l'Ajuntament li aclarís si l'informe d'intervenció lliurat és complet i si eventualment conté una part no facilitada en què es faci referència a les pèrdues extraordinàries i on s'expliqui per què es van donar de baixa els drets que van originar les pèrdues.
9. El 5 de gener de 2016, en resposta a la petició d'aclariment i d'eventual documentació complementària formulada per la GAIP el 30 de desembre, l'Ajuntament tramet a la GAIP el Decret d'alcaldia 1/2016, de 5 de gener de 2016, en què "s'informa que l'informe de l'interventor de data 18 d'octubre de 2011 està complet i que les observacions detallades del compte general s'incorporen al document de 'Memòria definitiva 2010', document que també forma part de l'expedient del Compte General 2010, i que signa l'interventor". El decret disposa el lliurament de la referida memòria a la GAIP, que no conté cap explicació sobre les pèrdues i despeses extraordinàries de l'exercici 2010.
10. El 15 de gener de 2016, la GAIP tramet a la persona reclamant el Decret d'alcaldia 1/2016 i la memòria del Compte General de l'exercici 2010.

Fonaments jurídics

1. *Sobre la tramitació de la sol·licitud d'informació efectuada per l'Administració reclamada*

Abans d'entrar en el fons de la reclamació convé efectuar una sèrie d'observacions sobre la tramitació de la sol·licitud d'informació efectuada per l'Administració reclamada.

A) En primer lloc cal recordar l'obligació de l'Administració de resoldre expressament, en el termini d'un mes, tota sol·licitud d'accés a informació que pugui rebre (article 33.1 LTAIPBG i, de manera més general, article 42.1 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú -LRJPAC-).

Aquesta obligació segueix sent exigible encara que s'hagi produït silenci administratiu (fins i tot quan aquest sigui positiu: apartats 1 i 3 de l'article 43 LRJPAC) i només s'exceptua en el cas que l'Administració, dins del termini d'un mes de resolució, lliuri directament la informació a la persona interessada o li comuniqui que hi pot accedir (article 33.8 LTAIPBG).

Malgrat l'èmfasi posat durant la tramitació de l'LTAIPBG en el silenci positiu que contempla en el seu article 35.1, el cert és que la llei catalana atorga una gran importància a l'obligació de l'Administració de resoldre les sol·licituds d'accés de manera expressa, motivada i dins de termini, una obligació inherent al dret a una bona administració reconegut a l'article 22.1 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya (lletres c i d).

Així es desprèn del fet que, concretant la previsió continguda a l'article 42.7 LRJPAC, tipifiqui com a infracció greu "[n]o resoldre les sol·licituds d'accés a la informació de manera expressa i motivada dins el termini preceptiu" (article 78.2.i LTAIPBG).

En el cas que ens ocupa, l'Ajuntament no es pronuncia expressament sobre la sol·licitud d'accés fins el 10 de novembre, gairebé tres mesos després d'haver-se presentat, i ho fa mitjançant un decret d'alcaldia (antecedent núm. 4) que, en realitat, ve a ser un acte de tràmit - en requerir l'esmena de la sol·licitud- i no una autèntica resolució sobre el fons. Aquesta només es podria entendre produïda el 9 de desembre, a través del decret d'alcaldia que l'Ajuntament dicta a instàncies de la reclamació que li tramet la GAIP (antecedent núm. 7). Havien transcorregut gairebé quatre mesos des de la presentació de la sol·licitud, sense que es doni cap mena d'explicació del retard produït ni s'hagin emprat els mecanismes que la pròpia llei preveu per ampliar el termini de resolució.

Aquest retard resulta especialment qüestionable atesa la manca de complexitat jurídica i fàctica de la petició d'accés formulada, com es dirà després, i l'existència d'un informe jurídic amb data de 8 de setembre de 2015 encarregat per l'Ajuntament a un despatx d'advocats extern favorable a l'estimació, sense reserves, de la sol·licitud. Un informe jurídic, per cert, que encara



no ha estat tramès complet a la GAIP, malgrat els diversos requeriments fets a l'Ajuntament perquè lliuri les pàgines que manquen.

- B) També resulta qüestionable el requeriment d'esmena de la sol·licitud que es conté al decret d'alcaldia núm. 169/2015 (antecedent núm. 4). Deixant de banda la manca de sentit que té estimar una sol·licitud que al mateix temps s'afirma que no es comprèn, la sol·licitud d'informació es va formular en termes prou precisos (antecedent núm. 2), en referir-se a la documentació justificativa d'una partida concreta i coneguda dels comptes anuals del municipi. La sol·licitud esmentava l'import concret de la partida i adjuntava fins i tot còpia del quadre resum dels comptes anuals de l'exercici extreta del web de la Sindicatura de Comptes de Catalunya, on es ressaltava la xifra per a major claredat.

El fet que a la còpia en blanc i negre lliurada al secretari no es veiés la marca feta per la persona reclamant o que aquesta, que no té perquè tenir coneixements en matèria de comptabilitat pública, s'equivoqués al referir-se al concret estat comptable al qual pertany la partida de les pèrdues i despeses extraordinàries (l'ubica a la liquidació pressupostària, quan en realitat forma part del compte de resultat economicopatrimonial) no són motius suficients per requerir l'esmena de la sol·licitud. L'Administració ha de conèixer i poder localitzar amb facilitat la partida de pèrdues i despeses extraordinàries dels seus propis comptes anuals, i és en tot cas senzill identificar la xifra subministrada al quadre resum de la Sindicatura de Comptes, d'una sola pàgina, adjuntat a la sol·licitud.

En tot cas, el requeriment d'esmena s'hauria hagut de fer mesos abans, en el moment en què es va rebre la sol·licitud, tal com estableixen l'article 71 LRJPAC i, més concretament, l'article 28 LTAIPBG en relació amb les sol·licituds imprecises. Aquest darrer precepte estableix a més que "[l]l'Administració ha de prestar assessorament i assistència al sol·licitant perquè pugui concretar la petició" (article 28.2). La llei catalana exigeix així una actuació proactiva i col·laborativa de l'Administració que contrasta amb la descurança palesada per l'Ajuntament en aquest cas, i que podria ser constitutiva de la infracció lleu tipificada a l'article 79.1 LTAIPBG ("Són infraccions lleus els actes i les omissions que constitueixen descurança o negligència en el compliment de les obligacions establertes per aquesta llei i en l'atenció dels ciutadans quan exerceixen els drets que els garanteix la norma").

2. *Sobre el dret d'accés a la informació sol·licitada*

El dret de la persona reclamant a accedir a la informació sol·licitada que es troba en poder de l'Ajuntament no ofereix cap mena de dubte. Una de les finalitats principals de la nova regulació de la transparència administrativa és precisament la de permetre que la ciutadania i els mitjans, i no



només els seus representants i els òrgans públics competents, controlin la gestió econòmica de les diverses administracions. Això inclou, naturalment, el control de les pèrdues que aquestes puguin tenir, i que s'han d'equilibrar amb els diners dels contribuents. L'article 11.1.c LTAIPBG, en aquest sentit, obliga a donar publicitat activa a "[e]ls comptes anuals complets preceptius i els informes d'auditoria de comptes i de fiscalització dels òrgans de control extern que els hagin emès", i el dret d'accés permet donar un pas més i demanar la documentació que expliqui i justifiqui les xifres que apareixen als referits comptes.

En aquest cas, la persona reclamant accedeix, a través del web de la Sindicatura de Comptes, al quadre resum dels comptes anuals de l'Ajuntament i, en veure que aquests reflecteixen unes pèrdues i despeses extraordinàries elevades per a un municipi de menys de 2.000 habitants (564.059,23 euros), vol obtenir explicacions i sol·licita la documentació que les justifiqui.

Un cop presentada la reclamació davant la GAIP, l'Ajuntament dóna satisfacció parcial a la sol·licitud mitjançant el lliurament del compte del resultat economicopatrimonial de l'exercici 2010 i, sobretot, del major de comptes d'aquell exercici, on es descriuen de forma sintètica (amb la brevetat pròpia dels assentaments comptables) els diversos conceptes que integren les referides pèrdues i despeses extraordinàries. L'apuntada brevetat i l'ús d'abreviacions i codis fan, tanmateix, que la informació proporcionada sigui insuficient per tal de satisfer degudament la petició formulada, ja que no queden prou clars quins són els diversos conceptes ni la raó per la qual s'integren al capítol de les pèrdues i despeses extraordinàries. A fi que la transparència i l'accés a la informació pública siguin reals i no merament formals, cal que la informació lliurada sigui comprensible i adequada a la finalitat de la petició formulada. Per això, l'Ajuntament ha de completar la informació facilitada amb una explicació succinta, però suficient i comprensible, dels diversos conceptes i de la raó de la seva inclusió al capítol de les pèrdues i despeses extraordinàries. Aquesta explicació pot tenir lloc de forma oral. A petició de la persona reclamant, caldrà lliurar-li també tota la documentació de suport de cadascun dels conceptes, ja que pot considerar-se inclosa dins la seva sol·licitud inicial d'informació (on es demanava "tota documentació pública [...] que justifiqui l'apartat de pèrdues i despeses extraordinàries dels comptes anuals de l'exercici 2010").

En canvi, com assenyalava l'Ajuntament al Decret d'alcaldia núm. 193/2015 (recollit a l'antecedent núm. 7), no li és exigible el lliurament d'una documentació que no existeix, i que a la sol·licitud es demana només en termes hipotètics (en el cas que "els hagin emès"), com són els informes d'auditoria de comptes i de fiscalització dels òrgans de control extern sobre els comptes municipals de l'exercici 2010. Al web de la Sindicatura de Comptes no consta que aquest organisme hagi realitzat cap informe sobre l'Ajuntament de Seròs, i segons l'Ajuntament no s'ha efectuat -ni s'ha d'efectuar- cap informe d'auditoria de comptes d'aquell exercici.



3. *Sobre la gratuïtat de l'accés a la informació sol·licitada*

La documentació no li ha estat lliurada a la persona reclamant en el format sol·licitat amb caràcter preferent (en suport electrònic, per correu electrònic), sinó en paper, en mà, previ pagament de la taxa corresponent per l'expedició de les fotocòpies (decrets d'alcaldia núm. 169 i 193/2015).

L'article 34.4.c LTAIPBG obliga a motivar el lliurament de la informació en un format diferent al demanat, i l'article 36.2 LTAIPBG estableix una sèrie de casos taxats que poden justificar el subministrament en un format diferent. L'Ajuntament no ha motivat perquè opta per un format diferent de lliurament, i a la vista de les circumstàncies del cas no sembla que concorri cap de les causes justificatives de l'article 36.2.

L'Ajuntament va trametre a la GAIP, per correu electrònic, la documentació que dóna satisfacció parcial a la sol·licitud el mateix dia en què es dictava el decret d'alcaldia que disposava el seu lliurament a la persona reclamant, de manera que, quan aquesta va passar a recollir-la, l'Ajuntament ja la tenia en suport electrònic i no li hauria costat res trametre-li per correu electrònic, com havia demanat a la seva sol·licitud. Això no només li hauria estalviat haver-se de desplaçar a l'ajuntament per recollir la documentació, sinó haver de pagar la taxa corresponent, atès que segons l'article 37.1 LTAIPBG "[l]l'accés a la informació pública és gratuït si les dades [...] existeixen en format electrònic, cas en el qual han d'ésser lliurades per correu electrònic".

En tractar-se, per tant, d'una taxa que ha estat exigida i percebuda indegudament per part de l'Ajuntament, aquest n'ha de retornar l'import a la persona reclamant, que tenia dret, ateses les circumstàncies, a rebre-la gratuïtament per correu electrònic, com era la seva preferència.

També se li ha de retornar l'import de la taxa pagada per a l'obtenció de la informació lliurada inicialment (l'informe d'intervenció relatiu a la liquidació del pressupost municipal de l'exercici 2010 al qual es fa referència a l'antecedent núm. 4), atès que no es tractava de la documentació requerida i no va donar cap satisfacció a la sol·licitud d'accés.

Restringir l'exigència de contraprestació, encara que sigui molt baixa i no excedeixi el cost de l'operació (com ha succeït en aquest cas i exigeix l'article 37.2 LTAIPBG), als supòsits legalment previstos, és important per no desincentivar l'exercici del dret d'accés. Així ho subratlla l'article 78.2.f LTAIPBG, quan tipifica com a infracció greu "[c]ondicionar l'accés a la informació al pagament d'una contraprestació en els supòsits d'accés gratuït".

4. *Sobre la 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 21 de gener de 2016, resol:

1. Estimar la reclamació presentada i declarar el dret de la persona reclamant a obtenir la documentació justificativa de les pèrdues i despeses extraordinàries del municipi a l'exercici de 2010.
2. Ordenar l'Ajuntament que, cinc dies hàbils des de la notificació d'aquesta resolució, completi la informació lliurada amb una explicació succinta, però suficient i comprensible, dels diversos conceptes que integren el capítol de les pèrdues i despeses extraordinàries i de la raó de la seva inclusió al referit capítol. Aquesta explicació pot tenir lloc de forma oral. A petició de la persona reclamant, caldrà lliurar-li també tota la documentació de suport de cadascun dels conceptes.
3. Ordenar la devolució, en el mateix termini, de la taxa satisfeta per la persona reclamant per a l'obtenció de la documentació que li ha estat lliurada.
4. Ordenar l'Ajuntament que, en el mateix termini, informi la GAIP de les actuacions realitzades en execució d'aquesta resolució.
5. Convidar la persona reclamant que comuniqui a la GAIP qualsevol incidència que sorgeixi en l'execució d'aquesta Resolució i que pugui perjudicar els seus drets i interessos.
6. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 27/2015 i ordenar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Barcelona, 21 de gener de 2016

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.