

Resolució 88/2021, de 21 de gener**Número d'expedient de la Reclamació:** 778/2020**Administració reclamada:** Ajuntament de Sant Fruitós de Bages**Informació reclamada:** Accés a un expedient i a una factura i resposta a preguntes al Ple.**Sentit de la Resolució:** Inadmissió i pèrdua sobrevinguda d'objecte de la Reclamació parcials

Resum: La normativa de règim local fa una regulació diferent per a les figures dels precs i de les preguntes de la que la mateixa legislació estableix per a l'accés dels electes locals a la informació. La LRBRL es refereix al dret dels electes a formular precs, preguntes i mocions (i també a sol·licitar sessions extraordinàries dels òrgans col·legiats dels que en són membres, a participar a les seves sessions i votacions, a conèixer amb antelació les convocatòries i a tenir a la seva disposició la documentació corresponent) al seu article 46; en canvi, el seu dret d'accés a la informació és regulat al 77, que obliga al govern municipal a resoldre les sol·licituds en el termini màxim de cinc dies. Aquesta dualitat en la regulació d'una i de les altres iniciatives es manifesta també al TRLMRLC, que dedica l'article 164 a regular amb un cert detall el dret dels electes locals a la informació, mentre que el seu dret a formular precs i preguntes i a la participació en els òrgans col·legiats és regulat a altres preceptes (articles 98 a 103, 105 i 165) (...). Tot i que sovint poden tenir trets comuns (per exemple, moltes vegades l'objecte de determinats precs i preguntes és obtenir informació i unes i altres iniciatives poden servir per exercir funcions de control del govern municipal), precs i preguntes, per una banda, i sol·licituds d'informació, per l'altra, tenen significació i dinàmiques diferents. Mentre que les sol·licituds d'informació són manifestació del dret a la informació, que és objecte d'una regulació precisa per la legislació de règim local (fins al punt de garantir que han de ser objecte de resolució administrativa, que es presumeix estimatòria en cas de silenci administratiu) i es pot exercir de forma autònoma, amb diversitat de contextos i finalitats, els precs i preguntes són iniciatives de naturalesa molt més política que estrictament jurídica (no està clar que s'hagin de resoldre per acte administratiu i menys encara que la manca de resolució expressa en termini tingui efectes estimatoris, com és el cas de les sol·licituds d'informació), sovint vinculades al desenvolupament de les sessions dels òrgans col·legiats, fins al punt que poden formar part del seu ordre del dia, amb continguts usualment més relacionats amb l'impuls (els precs) o el capteniment (les preguntes), que amb la sol·licitud d'informació en sentit estricte, i si el seu objecte és aquest darrer, poden abastar el requeriment d'elaborar informació sobre un assumpte determinat i no limitar-se, com passa amb les sol·licituds d'informació en sentit estricte, a accedir a la informació existent; probablement per això, el termini donat per resoldre els precs i preguntes (un mes) és substancialment més llarg que el previst per a les sol·licituds d'informació (5 dies segons l'article 12 del ROM) (...). Per les raons exposades més amunt, està clar que sol·licituds d'informació, per una banda, i precs i preguntes, per l'altra, tenen naturalesa jurídica i regulacions molt diferents, fins al punt que els arguments que porten a, entre moltes altres, la Resolució 65/2017, sobre la Reclamació 520/2016, a declarar la competència de la GAIP en relació amb les sol·licituds d'informació dels electes locals emparades en la legislació de règim local, no són aplicables a les reclamacions objecte d'aquesta Resolució, que deliberadament no s'emparen en el dret d'accés a la informació, sinó en altres manifestacions del dret de participació política dels electes locals sobre les quals la GAIP no ostenta competències.

Paraules clau: Ajuntaments. Electes. Expedients. Factures. Preguntes al Ple. Reclamació contra silenci. Informació pública, objecte del procediment.

Ponent: Josep Mir Bagó



Antecedents

1. El 27 de novembre de 2020 entra a la GAIP la Reclamació 774/2020, presentada per un electe municipal contra l'Ajuntament de Sant Fruitós de Bages, en relació amb la sol·licitud indicada a l'antecedent següent. La persona reclamant 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 16 de novembre de 2020 l'electe reclamant explica que en un Ple municipal recent el seu grup municipal hauria formulat preguntes sobre el pagament irregular d'una factura (perquè s'hauria pagat sense haver fet el servei), sense obtenir resposta i sol·licita accés a l'expedient 1697/2020 (que contindria la factura en qüestió) i resposta a les preguntes formulades al Ple de 12 de novembre de 2020. El 25 de novembre de 2020 el regidor reclamant presenta una altra instància, tot requerint resposta a la sol·licitud anterior.
3. La Reclamació presentada el 26 de novembre de 2020 indica que les anteriors sol·licituds encara no han estat contestades per l'Ajuntament.
4. El 3 de desembre de 2020 la GAIP admet provisionalment la Reclamació, informa a la persona reclamant sobre els aspectes més rellevants de la seva tramitació i de la posició jurídica que ostenta com a persona interessada, de conformitat amb la legislació de procediment administratiu i la de transparència i accés a la informació pública. Li demana especialment que informi a la GAIP immediatament de les comunicacions que rebí de l'Administració reclamada relatives a la informació pública sol·licitada, mentre duri la Reclamació.
5. El 7 de desembre de 2020 la GAIP comunica la Reclamació a l'Ajuntament de Sant Fruitós de Bages i li requereix que, dins del termini de quinze dies establert per l'article 33.4 RGAIP, li trameti un informe sobre ella, així com també còpia de l'expedient de la sol·licitud d'informació de la que deriva i, en general, dels antecedents que puguin ser rellevants per resoldre la Reclamació.
6. El 23 de desembre de 2020 la GAIP rep l'informe municipal, que argumenta que l'objecte de la sol·licitud són preguntes, no una sol·licitud d'accés a la informació pública i per tant la qüestió romandria fora del dret d'accés a la informació pública i de les competències de la GAIP. Indica també que s'hauria donat resposta a aquestes preguntes en el Ple del 12 de novembre i que si es vol també es pot facilitar la transcripció.
7. Vist que l'informe no es pronuncia sobre l'accés a l'expedient sol·licitat, la GAIP inicia les actuacions per convocar la sessió de mediació sol·licitada per la persona reclamant.



8. El 19 de febrer de 2021 la GAIP rep un segon informe municipal, que indica que l'anterior no s'hauria pronunciat sobre l'accés a l'expedient sol·licitat a causa d'una confusió. Manifesta que el 17 de desembre de 2020 l'Ajuntament hauria facilitat a la persona reclamant l'expedient sol·licitat.
9. El 19 de febrer de 2021 la GAIP trasllada al regidor reclamant la documentació aportada per l'Ajuntament.

Fonaments jurídics

1. *Sobre l'admissibilitat de la Reclamació*

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 substitueixen les resolucions. D'acord amb aquests preceptes, la GAIP seria competent per tramitar i resoldre aquesta Reclamació, ja que deriva d'una sol·licitud d'informació pública. 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".

Nogensmenys, també cal tenir en compte que questa Reclamació ha estat presentada per un electe local, en exercici del dret d'accés dels i de les electes locals a la informació de la respectiva entitat regulat per l'article 164 del Text Refós de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya, aprovat pel Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril (TRLMRLC). Aquest fet aconsella plantejar la seva admissibilitat a un procediment de revisió regulat per una normativa diferent, com és la legislació de



transparència. A partir de la Resolució d'11 de febrer de 2016, sobre la Reclamació 4/2016, la GAIP ve admetent reiteradament reclamacions en relació amb sol·licituds d'informació municipal emparades en el dret a la informació reconegut a favor dels i de les electes locals per l'article 164 TRLMRLC. Tot i que la legislació de règim local remet directament a la jurisdicció contenciosa administrativa l'eventual impugnació de tota mena de resolucions dels òrgans i autoritats locals, sense fer cap referència a la via de reclamació davant la GAIP, aquesta Comissió de Garantia ve entenent que això obeeix al fet que la legislació vigent de règim local és anterior a la de transparència que institueix la reclamació davant d'un òrgan independent i especialitzat (la GAIP, en el cas de Catalunya); que aquesta via de reclamació és voluntària i en cap cas perjudica l'accés a la jurisdicció contenciosa administrativa i, si escau, constitucional; que suposa un increment de les garanties jurídiques del dret a la informació que, si són a l'abast de la ciutadania en general, amb més raó han de poder ser accessibles als electes locals, que exerceixen un dret reforçat a la informació emparat en el de participació i representació política de l'article 23 de la Constitució; i que l'aplicació supletòria de la legislació de transparència, inclosa la reclamació davant de la GAIP, respecte del dret a la informació regulat per la legislació de règim local, té empara tant a la legislació bàsica (disposició addicional 1ª.2 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, LTAIPBGE), com a la disposició addicional 1ª.2 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG). Aquesta interpretació de la GAIP ha estat enterament confirmada per la Sentència 1074/2019 del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya.

En aplicació de les anteriors consideracions, cal concloure que la GAIP és competent per admetre i resoldre sobre reclamacions que tinguin per objecte sol·licituds emparades en el dret dels i de les electes locals a la informació de la corporació respectiva i regulades per l'article 164 TRLMRLC. Tanmateix, s'ha de tenir en compte, com posen de manifest els informes aportats per l'Ajuntament a aquest procediment, que la sol·licitud presentada per l'electe reclamant i de la qual deriva la Reclamació (antecedent 2) no només sol·licita informació pública, a l'empara de l'article 164 TRLMRLC, sinó que també demana resposta a preguntes formulades al Ple municipal pels membres del Grup municipal reclamant, iniciativa aquesta segona que no s'empara en l'article 164 TRLMRLC, sinó pels articles 98 a 103, 105 i 165 del mateix text legal.

La Resolució de la GAIP 66/2017, i en la mateixa línia nombroses resolucions d'aquesta Comissió, inadmet diverses reclamacions que tenien per objecte no sol·licituds d'informació pública, sinó preguntes o altres iniciatives de control dels electes municipals a l'oposició, sobre les consideracions següents: "La normativa de règim local fa una regulació diferent per a les figures dels precs i de les preguntes de la que la mateixa legislació estableix per a l'accés dels electes locals a la informació. La LRBRL es refereix al dret dels electes a formular precs, preguntes i mocions (i també a sol·licitar sessions extraordinàries dels òrgans col·legiats dels que en són membres, a participar a les seves



sessions i votacions, a conèixer amb antelació les convocatòries i a tenir a la seva disposició la documentació corresponent) al seu article 46; en canvi, el seu dret d'accés a la informació és regulat al 77, que obliga al govern municipal a resoldre les sol·licituds en el termini màxim de cinc dies. Aquesta dualitat en la regulació d'una i de les altres iniciatives es manifesta també al TRLMRLC, que dedica l'article 164 a regular amb un cert detall el dret dels electes locals a la informació, mentre que el seu dret a formular precis i preguntes i a la participació en els òrgans col·legiats és regulat a altres preceptes (articles 98 a 103, 105 i 165) (...). Tot i que sovint poden tenir trets comuns (per exemple, moltes vegades l'objecte de determinats precis i preguntes és obtenir informació i unes i altres iniciatives poden servir per exercir funcions de control del govern municipal), precis i preguntes, per una banda, i sol·licituds d'informació, per l'altra, tenen significació i dinàmiques diferents. Mentre que les sol·licituds d'informació són manifestació del dret a la informació, que és objecte d'una regulació precisa per la legislació de règim local (fins al punt de garantir que han de ser objecte de resolució administrativa, que es presumeix estimatòria en cas de silenci administratiu) i es pot exercir de forma autònoma, amb diversitat de contextos i finalitats, els precis i preguntes són iniciatives de naturalesa molt més política que estrictament jurídica (no està clar que s'hagin de resoldre per acte administratiu i menys encara que la manca de resolució expressa en termini tingui efectes estimatoris, com és el cas de les sol·licituds d'informació), sovint vinculades al desenvolupament de les sessions dels òrgans col·legiats, fins al punt que poden formar part del seu ordre del dia, amb continguts usualment més relacionats amb l'impuls (els precis) o el capteniment (les preguntes), que amb la sol·licitud d'informació en sentit estricte, i si el seu objecte és aquest darrer, poden abastar el requeriment d'elaborar informació sobre un assumpte determinat i no limitar-se, com passa amb les sol·licituds d'informació en sentit estricte, a accedir a la informació existent; probablement per això, el termini donat per resoldre els precis i preguntes (un mes) és substancialment més llarg que el previst per a les sol·licituds d'informació (5 dies segons l'article 12 del ROM) (...). Per les raons exposades més amunt, està clar que sol·licituds d'informació, per una banda, i precis i preguntes, per l'altra, tenen naturalesa jurídica i regulacions molt diferents, fins al punt que els arguments que porten a, entre moltes altres, la Resolució 65/2017, sobre la Reclamació 520/2016, a declarar la competència de la GAIP en relació amb les sol·licituds d'informació dels electes locals emparades en la legislació de règim local, no són aplicables a les reclamacions objecte d'aquesta Resolució, que deliberadament no s'emparen en el dret d'accés a la informació, sinó en altres manifestacions del dret de participació política dels electes locals sobre les quals la GAIP no ostenta competències".

Per les mateixes raons que s'acaben d'exposar, és procedent inadmetre la part de la Reclamació que té per objecte obtenir resposta de preguntes al Ple, ja que aquesta pretensió és diferent materialment a la d'accedir a informació pública i s'empara en una regulació que també és diferent, tant des del punt de vista del fons, com del procediment (la de les preguntes al Ple, en comptes de la de l'accés a



la informació pública) i, per aquest motiu, li és aplicable un règim jurídic diferent, l'aplicació del qual resta al marge de les competències de la GAIP.

En canvi, sí que procedeix, per les raons exposades anteriorment, l'admissió de la part de la Reclamació que demana accés a un expedient, si bé caldrà tenir en compte que el règim material i procedimental aplicable a l'accés sol·licitat es regirà en primer lloc per l'article 164 TRLMRLC, cosa que inclou la subjecció a uns límits al dret d'accés més reduïts que els previstos per l'LTAIPBG, així com també un deure dels i de les electes a respectar la confidencialitat de la informació a la que poden accedir per raó de la seva funció representativa.

En tot cas, en l'aplicació dels límits al dret d'accés caldrà tenir en compte els criteris establerts a aquests efectes per l'LTAIPBG, especialment pels apartats 2 i 3 del seu article 20, que 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, de manera que l'article 22 LTAIPBG 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. Pèrdua sobrevinguda de l'objecte de la Reclamació

Els antecedents posen de manifest que l'Administració reclamada hauria facilitat a la persona reclamant la informació sol·licitada, en el marc d'aquest procediment. Aquest fet suposa la satisfacció extemporània de la sol·licitud d'informació de la que deriva la Reclamació i comporta la pèrdua d'objecte d'aquesta, ja que s'han esvaït els motius de discrepància jurídica que la justificaven.

En aquestes circumstàncies, és procedent finalitzar la Reclamació, sense necessitat de fer cap declaració sobre l'abast del dret d'accés exercit, ni de dur a terme el procediment de mediació sol·licitat per la persona reclamant.

Nogensmenys, encara no es té constància de l'efectivitat de l'accés sol·licitat i estimat, motiu pel qual el fonament jurídic següent de la Resolució fa referència a les facultats de la GAIP per a l'execució de



les seves resolucions, pel cas que calgui fer-ne ús als efectes de garantir l'accés material a la informació sol·licitada. Cal tenir en compte que aquesta Reclamació finalitza sobre la base de l'afirmació municipal del lliurament de la informació sol·licitada a la persona reclamant; en conseqüència, qualsevol impediment o limitació en relació amb l'efectivitat d'aquest accés s'ha de considerar com un incompliment de la Resolució, amb els efectes jurídics previstos legalment per a aquestes situacions.

3. 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 21 de gener de 2021, resol per unanimitat:

1. Inadmetre la part de la Reclamació 778/2020 que demana resposta a preguntes formulades al Ple.
2. En relació amb la part de la Reclamació 778/2020 que demana accés a un expedient, declarar la pèrdua sobrevinguda del seu objecte.
3. Convidar a la persona reclamant que informi a la GAIP de qualsevol incidència que es produeixi amb motiu del compliment d'aquesta Resolució.
4. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 778/2020 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Elisabet Samarra 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.