

Resolució 177/2019, de 27 març

Número d'expedient de la reclamació: 33/2019

Administració reclamada: Ajuntament dels Hostalets de Pierola

Informació reclamada: Expedient relatiu a la gestió de residus i ingressos derivats d'aquesta gestió

Sentit de la resolució: Estimació

Resum: Tot i que existeix una divergència de posicions que ha de ser objecte de decisió judicial en relació amb l'incident de compleció d'expedient, no s'aprecia que el límit previst a l'article 21.1.d LTAIPBG hagi de suposar, en aquest procediment, la limitació de l'accés que es reclama, considerant que no té relació amb l'objecte del litigi. En aquest sentit, cal recordar que la virtualitat dels límits com a elements de restricció de l'accés a la informació no té caràcter automàtic, i que han de ser aplicats de manera proporcional a l'objecte i finalitat de protecció del límit (article 22.1 LTAIPBG). A la vista de la declaració de la pròpia demandada en el sentit que la documentació relativa a la contractació objecte d'aquesta reclamació no altera la seva posició ni la perjudica en la tutela judicial efectiva dels seus drets, no resulta proporcional al seu objecte l'aplicació del límit previst a l'article 21.1.d.

Paraules clau: Ajuntament. Ajuntament. Contractes. Residus. Reclamació contra silenci. Reclamació interadministrativa. Límits. Igualtat de les parts en procediments judicials.

Ponent: Elisabet Samarra Gallego

Antecedents

1. El 24 de gener de 2019 entra a la GAIP la Reclamació 33/2019, presentada per l'Ajuntament de Masquefa contra l'Ajuntament dels Hostalets de Pierola, en relació amb la informació indicada a l'antecedent següent. L'administració reclamant declina seguir 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, del 18 de juliol (RGAIP).
2. El 9 d'octubre de 2017 l'Ajuntament de Masquefa sol·licita a l'Ajuntament dels Hostalets de Pierola la informació següent: *"Sol·licitar a l'Ajuntament dels Hostalets de Pierola en virtut dels principis de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que faciliti el contracte/s o conveni/s de col·laboració signats amb les mercantils CESPÀ GESTIÓN DE RESIDUOS, SAU i/o Ecoparc de Can Mata, SL en relació a les instal·lacions de tractament i disposició del rebuig de residus municipals, així com els ingressos derivats en concepte de compensació durant els darrers tres anys"*.



3. La Reclamació presentada el 24 de gener de 2019 indica que la sol·licitud anterior no hauria estat atesa per l'Ajuntament.
4. El 30 de gener de 2019 la GAIP comunica la Reclamació a l'Ajuntament dels Hostalets de Pierola 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.
5. El 20 de febrer de 2019 la GAIP rep un escrit de l'Ajuntament dels Hostalets dels Hostalets de Pierola, en el que manifesta que:

“Primer.- L'Ajuntament de Masquefa, sense utilitzar el tràmit del requeriment previ, previst a la normativa vigent, va interposar un RECURS CONTENCIÓS ADMINISTRATIU contra l'Ajuntament dels Hostalets de Pierola, que amb el número 322/2018 es tramita davant el Jutjat número 17 de lo Contenciós Administratiu.

Segon.- Havent l'Ajuntament de Masquefa utilitzat la via del RECURS CONTENCIÓS ADMINISTRATIU en les seves relacions amb l'Ajuntament dels Hostalets de Pierola, almenys pels assumptes que en el mateix es demanden, entén l'Ajuntament dels Hostalets de Pierola que s'ha de seguir per aquesta via en tant en quant aquesta segueixi amb el procediment i no es manifesti la part actora desistint de tal procediment.”
6. El 26 de febrer de 2019 i a la vista de les manifestacions anteriors, la GAIP demana a l'Ajuntament dels Hostalets de Pierola la informació addicional següent:

“- caldria que ens comuniquen quin és l'objecte del recurs contenciós administratiu interposat i quina relació té amb la informació que es reclama davant aquesta Comissió que és la còpia dels contractes o convenis subscrits per Masquefa amb Cespa Gestión de Residuos, SAU i Ecoparc de Can Mata SL;

- quina relació té la informació sol·licitada amb el vostre dret de defensa i quin perjudici us ocasionaria en la vostra posició al judici, si és el cas, no disposar-ne.

Finalment, us demanem que ens comuniquen si heu requerit per via judicial la informació objecte de la reclamació. “
7. El 27 de febrer de 2019 la GAIP, a la vista que l'Ajuntament dels Hostalets de Pierola ha manifestat l'existència d'un recurs contenciós administratiu interposat per l'Ajuntament de Masquefa i per tal d'esclarir si hi ha coincidència entre aquesta reclamació i l'objecte del recurs en seu judicial, li sol·licita la informació addicional següent:



“- caldria que ens comuniquem quin és l'objecte del recurs contenciós administratiu interposat i quina relació té amb la informació que es reclama davant aquesta Comissió que és la còpia dels contractes o convenis subscrits per Masquefa amb Cespa Gestión de Residuos SAU, i Ecoparc de Can Mata SL;

- quin perjudici concret us produiria en el vostre posicionament al judici el fet que l'Ajuntament de Masquefa accedeixi a la informació objecte de la reclamació.

D'altra banda, en relació amb la informació reclamada, us demanem que ens informeu sobre les dates dels contractes o convenis i que especifiqueu, si és possible, si són anteriors a la data d'interposició del recurs.

Finalment, us demanem que ens informeu si els contractes o convenis que l'Ajuntament ha firmat amb les empreses esmentades figuren o estan referencials al Portal de Transparència.”

8. El 6 de març de 2019 té entrada a la GAIP la resposta de l'Ajuntament de Masquefa a la petició d'informació addicional, on exposa que l'objecte del recurs contenciós administratiu és *“el silenci i la inactivitat de l'Ajuntament dels Hostalets de Pierola respecte les queixes de l'Ajuntament de Masquefa en relació amb la seva responsabilitat respecte de la llicència municipal i l'activador de Can Mata i les molèsties que el mateix causa als habitants de Masquefa per la manca de mesures de control i correctores de l'esmentada activitat i les immissions especialment en formes d'olors, partícules en suspensió i afecció a les aigües freàtiques”* i que la informació objecte d'aquesta reclamació no ha estat demanada judicialment.
9. El 19 de març de 2019 la GAIP rep la resposta de l'Ajuntament dels Hostalets de Pierola que manifesta el següent: *“L'objecte d'aquest recurs [judicial], és a dir, la suposada i negada inactivitat, no té cap tipus de relació amb els contractes que l'Ajuntament de Masquefa reclama a la Comissió”,* però exposa que en el marc d'aquell plet l'Ajuntament de Masquefa ha presentat un incident de compleció d'expedient demanant l'expedient administratiu que és objecte d'aquesta reclamació, i que l'Ajuntament d'Hostalets de Pierola s'hi ha oposat *“per, com s'ha manifestat, no tenir cap relació amb l'objecte del plet i ser anteriors en data a les reclamacions rebudes de l'Ajuntament de Masquefa”.* Assenyala que aquest incident està pendent de resolució pel Jutjat, per la qual cosa considera que *“el fet que l'Ajuntament de Masquefa accedeixi a la informació que reclama a la Comissió perjudicaria greument la defensa que l'Ajuntament dels Hostalets de Pierola està portant a terme en el referit litigi, en especial en l'incident de complement d'expedient suscitat i que, en existir controvèrsia entre les parts, està pendent de resoldre's pel Jutjat”.*



Fonaments jurídics

1. Competència de la GAIP i consideracions generals sobre el contingut i l'abast del dret d'accés a la informació pública

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 és competent per tramitar i resoldre aquesta Reclamació, ja que es presenta en relació amb el silenci administratiu d'un administració obligada per l'LTAIPBG, com ho és l'Ajuntament d'Hostalets de Pierola (article 3.1.a LTAIPBG).

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"*.

En aquest procediment la part reclamant és també una administració pública, en concret l'Ajuntament de Masquefa, fet que podria fer dubtar sobre la seva admissibilitat. Tanmateix, cal remetre'ns al FJ 1 de la Resolució 271/2017, de 9 d'agost que ja recull el posicionament exprés d'aquesta Comissió sobre aquesta qüestió:

"És evident que el dret d'accés a la informació pública i, en general, la regulació de la transparència de les administracions públiques, han estat instituïts i regulats a diversos ordenaments jurídics per definir i emparar drets de les persones privades en relació amb les Administracions públiques, mentre que l'accés d'una Administració pública a informació d'una altra es regiria per la lògica de les



relacions interadministratives. Tanmateix, aquesta valoració general sobre el sentit bàsic de la institució del dret d'accés a la informació pública no s'acompanya de cap previsió normativa concreta de la que es pugui deduir que els drets reconeguts i regulats per l'LTAIPBG siguin exclusius de les persones privades. Els articles 1 i 2 LTAIPBG consideren explícitament que els titulars del dret d'accés a la informació pública són les persones, sense més precisions i el 18 de la mateixa Llei estableix que pot ser exercit tant per persones físiques a títol individual, com en representació de persones jurídiques. Atès que un dels atributs de les administracions públiques és la personalitat jurídica (en aquest sentit, i pel que fa als ajuntaments, els atribueix expressament la personalitat jurídica l'article 140 de la Constitució), caldrà concloure que el dret positiu vigent empara el dret dels municipis d'accés a la informació pública a mans d'altres administracions, dret que han de poder exercir de conformitat amb les previsions de l'LTAIPBG."

De conformitat amb aquestes consideracions és admissible que un municipi com l'Ajuntament de Masquefa adreci una reclamació davant la GAIP perquè ha estat desatesa la seva sol·licitud d'accés a informació pública formulada a l'Ajuntament d'Hostalets de Pierola.

D'altra banda, els apartats 2 i 3 de l'article 20 LTAIPBG 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 (l'encapçalament de l'article 21 LTAIPBG es refereix expressament a què els límits enumerats per aquest precepte "poden" dur a la denegació de l'accés sol·licitat), de manera que l'article 22 de la mateixa Llei 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*".



L'article 42.7 LTAIPBG disposa que la Comissió pot demanar els informes i dades que consideri necessaris per a fonamentar les seves Resolucions, i l'article 33.4 RGAIP fixa en quinze dies el termini de què disposa l'Administració per a l'emissió de l'informe requerit per al GAIP.

La reclamació reuneix els requisits establerts als articles 42.1 LTAIPBG i 30, 31, 32 i 33 RGAIP i, per tant, és admissible a tràmit.

2. Sobre l'objecte de la reclamació i el límit de la igualtat de parts en el procediment judicial

L'Administració reclamada, l'Ajuntament dels Hostalets de Pierola, ha manifestat de manera rotunda que l'objecte d'aquesta reclamació (l'accés a l'expedient de contractació de...) no té cap tipus de relació amb l'objecte del litigi que s'està substanciant entre les parts d'aquest procediment. De fet, manifesta que s'ha oposat a la petició de lliurar-lo en seu judicial com a incident de compleció d'expedient precisament perquè no té cap relació amb l'objecte del litigi. Si la part demandada confirma tan categòricament que l'expedient aquí reclamat no té relació amb el litigi que manté amb l'Ajuntament reclamant, no es pot apreciar que l'accés a aquesta informació produeixi cap alteració en la igualtat o desequilibri de les parts que a pugui perjudicar en la defensa dels seus interessos en el procés judicial.

El fet que estigui també sota decisió judicial l'incident de compleció d'expedient, en el què es debat l'accés a l'expedient aquí reclamat, no pot restringir-ne tampoc l'accés, considerant que l'administració aquí reclamada i demandada en el procés judicial ha confirmat a la GAIP que l'únic motiu per oposar-se al lliurament d'aquest expedient a la reclamant i demandant en el marc d'aquell plet és la manca total de relació amb l'objecte del litigi, i no pas cap perjudici en la defensa dels seus drets i interessos.

Per tant, tot i que existeix una divergència de posicions que ha de ser objecte de decisió judicial en l'incident de compleció d'expedient, no s'aprecia que el límit previst a l'article 21.1.d LTAIPBG hagi de suposar, en aquest procediment, la limitació de l'accés que es reclama. En aquest sentit, cal recordar que la virtualitat dels límits com a elements de restricció de l'accés a la informació no té caràcter automàtic (l'article 21.1. LTAIPBG estableix que: "El dret d'accés a la informació pública pot ésser denegat o restringit si el coneixement o la divulgació de la informació comporta un perjudici per a: ... d) el principi d'igualtat de les parts en els processos judicials o la tutela judicial efectiva"), i han de ser aplicats de manera proporcional a l'objecte i finalitat de protecció del límit (article 22.1 LTAIPBG).



A la vista de la declaració de la pròpia demandada en el sentit que la documentació relativa a la contractació objecte d'aquesta reclamació no altera la seva posició ni la perjudica en la tutela judicial efectiva dels seus drets, no resulta proporcional al seu objecte l'aplicació del límit previst a l'article 21.1.d.

Per tant, sense prejutjar si, en el marc del plet que substancien les parts en seu judicial, ha de ser atesa o no la petició de compleció de l'expedient amb el contracte objecte d'aquest recurs, atenent a la relació que guardi aquest expedient amb l'objecte del plet, no s'aprecien motius per restringir l'accés en el marc d'aquest procediment, en el què la coherència i congruència de la documentació reclamada amb l'objecte d'aquell plet no pot ser exigible ni tan sols considerada.

Per contra, es tracta d'informació pública relativa a un contracte de gestió de residus, especialment sotmès, com tota la contractació pública, als principis de transparència, al qual l'Ajuntament reclamant hi té un interès propi, com a afectat per les olors derivades d'aquesta gestió de residus, que cal ponderar favorablement al dret d'accés reclamat, d'acord amb l'article 22.2 LTAIPBG.

De conformitat amb la ponderació suara justificada, s'estima la reclamació.

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 27 de març, resol per unanimitat:

1. Estimar la reclamació i declarar el dret de l'Ajuntament de Masquefa a accedir a la informació reclamada, indicada a l'antecedent 2.
2. Requerir a l'Ajuntament dels Hostalets de Pierola a facilitar-ne l'accés dins del termini màxim de deu dies.
3. Requerir a l'Ajuntament dels Hostalets de Pierola a informar a la GAIP de l'òrgan o la persona responsable de l'execució d'aquesta Resolució així com de les actuacions dutes a terme per al seu compliment, dins del termini de quinze dies.



4. Convidar a l'Ajuntament 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 33/2019 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Presidenta

Els terminis donats en aquesta Resolució per lliurar la informació s'han de comptar en dies hàbils (descomptant festius i dissabtes) i comencen a partir de l'endemà de la recepció de la seva notificació per l'Administració reclamada.

L'Administració obligada pot sol·licitar a la GAIP l'ampliació del termini atorgat per fer efectiu el lliurament de la informació. Aquesta sol·licitud només pot ser admesa a consideració si és notificada a la GAIP abans que fineixi el termini fixat a la Resolució, i s'ha de fonamentar en circumstàncies que no hagin pogut ser tingudes en compte per la Comissió abans de dictar la seva Resolució. La GAIP únicament atorgarà l'ampliació sol·licitada, després d'informar-ne a la persona reclamant, si l'Administració obligada ha justificat de forma precisa i consistent la seva necessitat.

Si l'Administració obligada no lliura la informació dins del termini establert per aquesta Resolució, la persona reclamant pot posar-ho en coneixement de la GAIP, preferentment per correu electrònic adreçat a gaip@gencat.cat, per tal que la Comissió en requereixi el compliment. Mentre no s'acompleixi plenament la Resolució, la Comissió difondrà al seu web www.gaip.cat l'incompliment de l'Administració obligada, d'acord amb l'article 25.2.k RGAIP.

Si l'Administració desatén el requeriment d'execució que li adreci la GAIP, la Comissió posarà els fets en coneixement de l'òrgan competent, d'acord amb allò previst per l'article 86 LTAIPBG, i li sol·licitarà la incoació d'un procediment sancionador per infracció molt greu amb relació al dret d'accés a la informació pública, a l'empara de l'article 77.2.b LTAIPBG.

Tot això sens perjudici que la persona reclamant pugui, considerant que aquesta Resolució és un acte administratiu declaratiu de drets que vincula l'Administració, requerir-ne la seva execució davant dels Tribunals, a l'empara de l'article 29.1 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa. Aquesta acció es pot interposar després que hagin transcorregut tres mesos des que la persona afectada ha reclamat formalment i directament a l'Administració el compliment d'aquesta Resolució.

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.