

Resolució 368/2019, de 20 de juny

Número d'expedient de la Reclamació: 243/2019

Administració reclamada: Ajuntament de Solsona

Informació reclamada: Actes o informes de les visites als barris realitzades per regidors de l'equip de govern de l'Ajuntament de Solsona.

Sentit de la Resolució: Estimació

Resum: El caràcter antiformalista del dret d'accés juntament amb la força expansiva i l'especial vigor que ha de tenir quan l'exerceix un regidor en relació amb informació del propi consistori (i aquesta ho és, ja que no es tracta de visites de regidors d'un altre grup polític local, sinó de regidors de l'equip de govern, que actuen representant l'Ajuntament) fa que resulti irrellevant si el document que reuneix les anotacions dels regidors té el títol d'informe, o la forma d'acta, essent suficient amb què sigui preexistent a la sol·licitud, cosa que no nega l'Ajuntament, ans al contrari, confirma en el seu escrit. Per les mateixes raons, és irrellevant als efectes d'estimar o desestimar la sol·licitud que el document estigui redactat amb un llenguatge col·loquial o sense cap tipus de formalisme, essent suficient amb què contingui informació pública. Pel que fa a la possible inadmissibilitat de la sol·licitud en tractar-se d'un document de treball intern, cal tenir en compte que l'article 29.1.a LTAIPBG exigeix addicionalment al caràcter intern que el document no tingui rellevància o interès públic, cosa que no es pot dir dels documents interns que recullin aquestes reunions, ja que la problemàtica i queixes dels veïns en relació amb la situació dels seus barris és informació molt rellevant per a l'exercici d'elles funcions d'un regidor. En relació amb la informació que continguin les anotacions sobre les intervencions públiques de veïns fetes en trobades obertes a tothom -a les què, com repeteix l'escrit de l'Ajuntament, podria haver-hi assistit perfectament el regidor reclamant-, no sembla que pugui invocar-se la protecció de la intimitat o de la pròpia imatge, previstes com a límit a l'accés a la informació en el règim jurídic especial aplicable als regidors establert per l'article 164.3.a de la Llei municipal i de règim local (TRLMRLC).

Paraules clau: Ajuntament. Regidor. Activitat de govern. Actes. Informes. Notes i esborranys. Reclamació contra desestimació. Règim especial d'accés. Informació pública. Límits. Intimitat. Imatge pròpia. Inadmissibilitat. Document intern.

Ponent: Elisabet Samarra Gallego

Antecedents

1. El 7 de maig de 2019 entra a la GAIP la Reclamació 243/2019, presentada per un regidor de l'Ajuntament de Solsona contra el mateix Ajuntament, en relació amb la informació indicada a l'antecedent següent. El regidor reclamant no 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 7 de febrer de 2019 el regidor reclamant demana a l'Ajuntament de Solsona que se li facilitin les actes o informes de les diferents visites realitzades per regidors de l'equip de govern a diferents barris de la ciutat.
3. L'Ajuntament de Solsona va respondre aquella sol·licitud amb data 5 d'abril de 2019, en els termes següents:

"(...)

En primer lloc, constatar el fet que no es redacta cap tipus d'acta d'aquestes trobades a peu de carrer. L'únic document del qual es disposa és un document intern de treball que es fa en base a les anotacions que han fet els mateixos regidors.

En tractar-se d'un document de treball intern, no té cap tipus de formalisme i està redactat en un llenguatge col·loquial. En alguns casos, al mateix document hi figuren dades de contacte dels veïns que han plantejat algun prec, per la qual cosa es tracta de dades protegides que no podem facilitar.

És per això que em desplauc comunicar-vos que no us podem facilitar cap tipus d'acta o informe, però sí que mantenim oberta la possibilitat que pugueu participar de les trobades.

Finalment, recordar-vos que aquestes trobades són obertes i que poden assistir-hi totes les persones que hi estiguin interessades, inclosos, per descomptat, la totalitat dels regidors del consistori, i de l'altra, que els regidors de barri estan a la vostra disposició per comentar-vos les problemàtiques plantejades als diferents barris (...)"

4. El 25 d'abril de 2019 la GAIP comunica la Reclamació a l'Ajuntament de Solsona 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 mateix dia 25 d'abril de 2019 la GAIP informa al regidor reclamant de l'admissió provisional a tràmit de la seva reclamació, l'informa dels propers tràmits que es seguiran, la persona responsable de la tramitació de l'expedient així com dels canals de què disposa per a fer seguiment de la tramitació de la reclamació.
6. El 16 de maig de 2019 la GAIP rep el certificat de l'acord de la Junta de Govern Local de l'Ajuntament de Solsona de 13 de maig pel qual s'informa a la GAIP en resposta a l'escrit de 25 d'abril del caràcter informal de les reunions a peu de carrer dels regidors amb la ciutadania i conclou:

"(...) tenint en consideració el que disposa l'article 29 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, (...) no es poden donar els informes o actes que demana (en regidor reclamant) atès que no existeixen. Que en alguns casos es disposa



d'esborranys i notes dels temes tractats però que no tenen transcendència. Únicament són documents de treball intern del regidor que reflecteixen comentaris que han fet alguns ciutadans.”

7. El 21 de maig de 2019 la GAIP trasllada l'informe de l'Ajuntament de Solsona indicat a l'antecedent anterior a la persona reclamant concedint un termini de cinc dies per a formular-hi al·legacions, transcorregut el qual la GAIP finalitzarà el procediment relatiu a la Reclamació 243/2019. Depassat aquest termini no s'han rebut al·legacions per part del regidor reclamant.

Fonaments jurídics

1. *Competència de la GAIP, contingut i abast generals del dret d'accés a la informació pública i admissibilitat d'una reclamació presentada per un regidor.*

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 substitueixin les resolucions i l'incompliment material del dret d'accés, quan aquest ha estat reconegut expressament o presumpta. D'acord amb aquests preceptes, la GAIP és 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 afageix 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”*.

Així mateix, 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”.*

La reclamació es presenta per part d'una persona regidora del mateix Ajuntament. Aquesta condició d'electe local de la persona reclamant no és obstacle per a l'admissió a tràmit d'aquesta Reclamació (tal i com la GAIP ve assenyalant en nombroses Resolucions, la primera de les quals la que va resoldre la Reclamació 3/2016), ja que, tot i que la normativa de règim local (article 164 del Text Refós de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya, TRLMRLC, aprovat pel Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, que cal recordar que és anterior l'LTAIPBG) remet per a la seva garantia a la jurisdicció contenciosa administrativa, el cert és que la disposició addicional primera, apartat 2, de l'LTAIPBG disposa que la normativa de transparència s'apliqui supletòriament en aquells casos, com aquest, en que existeixi un règim d'accés especial regulat per la seva normativa específica (en aquets cas, la de règim local). Aquesta aplicació supletòria de l'LTAIPBG permet i legitima la intervenció d'aquesta Comissió en garantia del dret d'accés de les persones regidores si aquestes voluntàriament opten per demanar la seva empara, sens perjudici del seu dret a obtenir la tutela de la jurisdicció contenciosa administrativa, tal i com s'ha fonamentat en diverses resolucions de la GAIP (entre moltes d'altres, la Resolució de la Reclamació 4/2016).

D'acord amb això, la GAIP considera admissibles les reclamacions presentades per una persona electe local, per bé que hi aplicarà, de conformitat amb la disposició addicional primera, apartat 2, de l'LTAIPBG, el dret material derivat de la legislació de règim local (art. 164 TRLMRLC), i supletòriament l'LTAIPBG.

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'accés a les notes o documents interns*

La sol·licitud i la reclamació demanen còpia de les actes o dels informes que elaboren els regidors de l'equip de govern en les trobades que realitzen periòdicament als diferents barris de la ciutat.

Es tracta de reunions obertes tant a la resta de regidors -entre els quals, la persona reclamant- com dels veïns, amb la finalitat previsiblement de traslladar l'acció del govern municipal i copsar les problemàtiques del barri que plantegen els veïns.

L'Ajuntament al·lega que no aixeca acta ni elabora informes de la reunió, sinó només un document intern que s'elabora "en base a les anotacions que han fet els mateixos regidors" i que "en ser un document de treball intern, no té cap tipus de formalisme i està redactat en llenguatge col·loquial". El que sembla plantejar aquest argument emprat per l'Ajuntament per desestimar la petició del regidor és que, d'una banda, no existeixen els tipus de documents objectes de sol·licitud (actes o informes), per la qual cosa es podria plantejar si la sol·licitud i reclamació ha de ser desestimada, per manca d'objecte. D'altra banda, la referència a que és un document de treball intern sembla plantejar que podria ser inadmissible la sol·licitud d'accedir-hi, de conformitat amb l'article 29.1 a LTAIPBG.

En relació amb la primera qüestió, el caràcter antiformalista del dret d'accés juntament amb la força expansiva i l'especial vigor que ha de tenir quan l'exerceix un regidor en relació amb informació del propi consistori (i aquesta ho és, ja que no es tracta de visites de regidors d'un altre grup polític local, sinó de regidors de l'equip de govern, que actuen representant l'Ajuntament) fa que resulti irrellevant si el document que reuneix les anotacions dels regidors té el títol d'informe, o la forma d'acta, essent suficient amb què sigui preexistent a la sol·licitud, cosa que no nega l'Ajuntament, ans al contrari, confirma en el seu escrit. Per les mateixes raons, és irrellevant als efectes d'estimar o desestimar la sol·licitud que el document estigui redactat amb un llenguatge col·loquial o sense cap tipus de formalisme, essent suficient amb què contingui informació pública, i aquesta ho és.

Pel que fa a la possible inadmissibilitat de la sol·licitud pel fet de tractar-se d'un document de treball intern, cal tenir en compte que l'article 29.1.a LTAIPBG exigeix com a requisit addicional que aquest document intern no tingui rellevància o interès públic, cosa que no es pot dir dels documents interns que recullen aquestes reunions, ja que la problemàtica i queixes dels veïns en relació amb la situació dels seus barris és informació molt rellevant per a l'exercici de les funcions d'un regidor.

La segona qüestió que planteja l'Ajuntament és el fet que en aquests documents que recullen les anotacions dels regidors de govern s'hi troben, de vegades, les dades de veïns que han formulat prec, que considera que són dades protegides que no se li poden facilitar. Però el cert és que, si s'hi contenen, faran referència a intervencions públiques de veïns fetes en trobades obertes a tothom, a les què, com repeteix l'escrit de l'Ajuntament, podria haver-hi assistit perfectament el regidor, de manera que no sembla que pugui invocar-se la protecció de la intimitat o de la pròpia imatge, previstes com a límit a l'accés a la informació en el règim jurídic especial d'accés establert per als regidors per l'article 164.3.a de la llei municipal i de règim local (TRLRMLC).



Per tant, la documentació que reculli informació sobre les visites dels regidors de l'equip de govern als barris, encara que no tingui la formalitat d'una acta o informe, és informació pública a la què el regidor reclamant ha de poder accedir, sense que aquest dret empari que l'Ajuntament hagi de reelaborar aquestes notes o elaborar de nou informes per satisfer-lo.

D'acord amb aquestes consideracions, cal estimar la reclamació.

3. *Seguiment de l'execució*

L'article 43.5 LTAIPBG estableix que "l'Administració ha de comunicar a la Comissió 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 pels articles 48 i 49 RGAIP i per l'apartat 30 del seu Manual de reclamació, i pot adoptar les mesures que s'hi preveuen en cas d'incompliment.

L'article 43 LTAIPBG estableix que si l'Administració incompleix l'obligació de facilitar la informació dins del termini establert pels acords de mediació o per les resolucions de la GAIP, les persones interessades ho poden comunicar a la Comissió perquè aquesta en requereixi el compliment, i que la desatenció d'aquest requeriment pot donar lloc a l'exigència de responsabilitats en el marc del règim sancionador previst a la mateixa llei. Concretament, a la vista de la remissió expressa feta a aquest precepte per l'article 77.2.b LTAIPBG, la desatenció dels requeriments d'aquesta Comissió constitueix una infracció qualificada de molt greu que pot ser sancionada de conformitat amb els articles 81 i 82 LTAIPBG. Amb aquesta finalitat, l'article 49.2 RGAIP preveu que la Comissió n'informi als òrgans competents per ordenar la incoació del procediment sancionador a què fa referència l'article 86 LTAIPBG.

Així mateix, l'article 25.2.k RGAIP preveu la publicació en el web de la Comissió dels casos que els seus requeriments han estat desatesos per l'Administració i que se n'hi faci difusió mentre duri l'incompliment.

4. *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 20 de juny de 2019, resol per unanimitat:



1. Estimar la Reclamació 243/2019 i declarar el dret del regidor reclamant a accedir a la documentació de què disposi l'Ajuntament relatiu a les visites dels regidors de l'equip de govern als barris. Atesa la inconcreció temporal de la petició, s'entendrà referida als darrers sis mesos.
2. Requerir a l'Ajuntament de Solsona a que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de deu dies.
3. Requerir a l'Ajuntament de Solsona 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 la persona 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 243/2019 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 adrexi 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.