

Resolució 376/2019, de 20 de juny

Número d'expedient de la Reclamació: 280/2019

Administració reclamada: Ajuntament de Sant Fruitós de Bages

Informació reclamada: Un expedient tramès al Tribunal de Comptes.

Sentit de la Resolució: Estimació

Resum: Les responsabilitats comptables i els procediments previstos legalment per enjudiciar-les tenen una substantivitat pròpia, regulada per la legislació del Tribunal de Comptes, i un òrgan específic competent (el Tribunal de Comptes), de manera que no són assimilables a cap dels tres tipus de responsabilitats infractores (penals, administratives o disciplinàries) de l'article 21.1.b LTAIPBG; si a més es té en compte que l'article 20.2 LTAIPBG estableix que les limitacions legals al dret d'accés "s'han d'interpretar sempre restrictivament en benefici d'aquest dret i no es poden ampliar per analogia", cal concloure que l'aplicació del límit de l'article 21.1.b al cas que ens ocupa, per raó d'haver tramès la informació sol·licitada al Tribunal de Comptes per al seu possible enjudiciament, suposa una ampliació per analogia del límit legal a supòsits no previstos legalment, en perjudici del dret d'accés i amb infracció dels articles 18 i 20 LTAIPBG. El límit de l'article 21.1.b LTAIPBG pot impedir l'accés a la informació afectada en la mesura que ho justifiqui la protecció de l'eficàcia de la investigació o la sanció dels fets constitutius d'infracció penal, administrativa o disciplinària; en conseqüència, si no s'acredita ni raona que l'accés sol·licitat pot posar en risc la investigació o la sanció en curs, l'aplicació del límit esdevé injustificada. L'article 22.1 LTAIPBG estableix que l'aplicació dels límits al dret d'accés a la informació pública ha d'atendre "especialment la concurrència d'un interès públic o privat superior que justifiqui l'accés a la informació"; el dret de defensa constitueix sens dubte un interès superior que reforça el dret d'accés i que comporta la valoració especialment restrictiva dels límits concurrents.

Paraules clau: Ajuntament. Persona interessada. Expedients. Responsabilitat comptable. Tribunal de Comptes. Límits. Investigació i sanció d'infraccions. Dret de defensa.

Ponent: Josep Mir Bagó

Antecedents

1. El 3 de maig de 2019 entra a la GAIP la Reclamació 280/2019, presentada per una persona interessada contra l'Ajuntament de Sant Fruitós de Bages, en relació amb la informació indicada a l'antecedent següent. La persona 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 25 de març de 2019 la persona reclamant presenta la següent sol·licitud d'informació pública a l'Ajuntament de Sant Fruitós de Bages: "el 20 de març de 2019 he rebut notificació mitjançant la qual se m'informa que s'ha traslladat l'expedient 470/2019 al Tribunal de Comptes. Com a part interessada, demano una còpia de l'expedient citat".



3. El 2 d'abril de 2019 l'Ajuntament de Sant Fruitós de Bages va resoldre denegar l'accés sol·licitat, sobre la base de l'article 21.1.b LTAIPBG (perjudici per a la investigació o la sanció d'infraccions penals, administratives o disciplinàries).
4. La Reclamació presentada el 3 de maig de 2019 indica que la persona reclamant, en tant que responsable d'un servei municipal afectat per l'expedient sol·licitat, n'és part interessada i té la sospita de que la informació enviada al Tribunal de Comptes pot ser no del tot veraç.
5. El 8 de maig de 2019 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 30 de maig de 2019 la GAIP rep la documentació municipal indicada a l'antecedent anterior. L'informe de l'Ajuntament assenyala que hauria tingut coneixement de la venda d'objectes de *merchandising* per part del servei municipal dirigit per la persona reclamant, a la qual s'hauria demanat explicacions, sobre si s'havia autoritzat una caixa de diners, dates i imports traspassats a la tresoreria municipal, forma de contractació dels materials i preus públics que s'apliquen a la seva venda. Un cop instruït l'expedient, se n'hauria donat trasllat al Tribunal de Comptes per al seu possible enjudiciament per responsabilitats comptables. L'informe també indica que no existeixen terceres persones afectades pel dret d'accés que es reclama.
7. El 4 de juny de 2019 la GAIP trasllada l'informe municipal a la persona reclamant, per al seu coneixement.
8. El 7 de juny de 2019 la persona reclamant manifesta a la GAIP la seva disconformitat amb la resposta municipal. Explica que pateix assetjament per part de [REDACTED] i que vol tenir accés a l'expedient sol·licitat per defensar-se. Adjunta el document d'obertura d'un tràmit d'informació reservada contra la persona reclamant, per tenir una caixa fixa a disposició de la Llar d'infants, sense coneixement de l'Ajuntament i per vendre objectes sense coneixement de l'Ajuntament i sense haver-se aprovat els preus corresponents.

Fonaments jurídics

1. Competència de la GAIP i contingut i abast generals 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 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 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"*.

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"*.

2. Sobre la informació demanada i la concurrència del límit de l'article 21.1.b LTAIPBG.

La informació sol·licitada és un expedient per responsabilitat comptable instruït pels serveis municipals i tramès al Tribunal de Comptes per al seu possible enjudiciament. Es tracta, per tant, d'informació



pública, perquè sens dubte l'expedient sol·licitat ha estat elaborat per l'Ajuntament, que el té en el seu poder, requisits que segons l'article 2.b LTAIPBG, transcrit al fonament jurídic anterior, caracteritzen la informació pública. En conseqüència, i d'acord amb els articles 18 i 20.1 LTAIPBG, també transcrits al fonament jurídic anterior, seria procedent declarar el dret de qualsevol persona a accedir-hi, llevat que hi concorren límits legals que puguin comportar la denegació de la informació.

L'Ajuntament denega l'accés sol·licitat tot invocant el límit de l'article 21.1.b LTAIPBG, que estableix el següent: 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 a la investigació o la sanció de les infraccions penals, administratives o disciplinàries. L'aplicació d'aquest límit al cas que ens ocupa és qüestionable, en atenció a les consideracions següents:

En primer lloc, perquè el límit de l'article 21.1.b LTAIPBG permet denegar o restringir l'accés si la divulgació de la informació concernida comporta un perjudici per a la investigació o sanció d'infraccions "penals, administratives o disciplinàries", mentre que la responsabilitat per la qual es vol enjudiciar a la persona reclamant no correspon a cap d'aquests tres ordres, sinó que se l'acusa d'eventuals infraccions comptables i l'Ajuntament tramet l'expedient al Tribunal de Comptes per al seu enjudiciament per responsabilitat comptable. Les responsabilitats comptables i els procediments previstos legalment per enjudiciar-les tenen una substantivitat pròpia, regulada per la legislació del Tribunal de Comptes (bàsicament, Llei orgànica 2/1982, de 12 de maig, del Tribunal de Comptes i Llei 7/1988, de 5 d'abril, de funcionament del Tribunal de Comptes), i un òrgan específic competent (el Tribunal de Comptes), de manera que no són assimilables a cap dels tres tipus de responsabilitats infractores (penals, administratives o disciplinàries) de l'article 21.1.b LTAIPBG. Si a més es té en compte que l'article 20.2 LTAIPBG estableix que les limitacions legals al dret d'accés "s'han d'interpretar sempre restrictivament en benefici d'aquest dret i no es poden ampliar per analogia", cal concloure que l'aplicació del límit de l'article 21.1.b al cas que ens ocupa, per raó d'haver tramès la informació sol·licitada al Tribunal de Comptes per al seu possible enjudiciament, suposa una ampliació per analogia del límit legal a supòsits no previstos legalment, en perjudici del dret d'accés i amb infracció dels articles 18 i 20 LTAIPBG.

En segon lloc, perquè, com ja han assenyalat reiteradament diverses resolucions de la GAIP, el límit de l'article 21.1.b LTAIPBG pot impedir l'accés a la informació afectada en la mesura que ho justifiqui la protecció de l'eficàcia de la investigació o la sanció dels fets constitutius d'infracció penal, administrativa o disciplinària; en conseqüència, si no s'acredita ni raona que l'accés sol·licitat pot posar en risc la investigació o la sanció en curs, l'aplicació del límit esdevé injustificada. Així ho interpreta també la Memòria explicativa del Conveni del Consell d'Europa sobre l'accés als documents públics (18 de juny de 2009), l'apartat 25 de la qual argumenta que aquest límit estaria justificat si l'accés a la informació sol·licitada pot facilitar defugir responsabilitats o destruir proves per part de les persones infractores. En aquest cas ni s'argumenta l'existència d'aquest risc, ni sembla que sigui plausible, perquè és de suposar que abans d'enviar l'expedient al Tribunal de Comptes l'Ajuntament (amb la col·laboració de la Diputació) ja deu haver recollit i deixat constància dels elements de prova pertinents,



de manera que no sembla que l'accés de la persona reclamant pugui posar en risc la integritat de les proves en què es basen les responsabilitats que se li atribueixen.

Finalment, també s'ha de tenir en compte que l'accés sol·licitat per la persona reclamant té la finalitat addicional de possibilitar la defensa dels seus drets, en relació amb els fets i responsabilitats de què se l'acusa. Cal recordar que l'article 22.1 LTAIPBG estableix que l'aplicació dels límits al dret d'accés a la informació pública ha d'atendre "especialment la concurrència d'un interès públic o privat superior que justifiqui l'accés a la informació"; el dret de defensa constitueix sens dubte un interès superior que reforça el dret d'accés i que comporta la valoració especialment restrictiva dels límits concurrents.

En atenció a les anteriors consideracions, cal concloure que no és procedent l'aplicació en aquest cas del límit invocat per l'Ajuntament i que ha de prevaldre el dret de la persona reclamant a accedir a la informació sol·licitada.

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 que preveuen els articles 48 i 49 RGAIP i 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 el termini establert pels acords de mediació o per les resolucions de la GAIP per lliurar la informació reclamada, les persones interessades ho poden comunicar a la Comissió perquè aquesta en requereixi el compliment; la desatenció d'aquest requeriment, vista la remissió expressa feta a aquest precepte per l'article 77.2.b LTAIPBG, ha de ser qualificada d'infracció molt greu amb relació al dret d'accés a la informació pública (que pot ser sancionada de conformitat amb els articles 81 i 82 LTAIPBG). L'article 49.2 RGAIP preveu que, als efectes anteriors, la Comissió pot posar aquests fets en coneixement dels òrgans competents per ordenar la incoació del procediment sancionador corresponent 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 pels subjectes obligats.

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 280/2019 i declarar el dret de la persona reclamant a una còpia de l'expedient 470/2019 indicat a l'antecedent 2.
2. Requerir a l'Ajuntament de Sant Fruitós de Bages 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 Sant Fruitós de Bages a informar la GAIP, dins del termini de quinze dies, de l'òrgan o la persona responsable del compliment d'aquesta Resolució, així com de les actuacions dutes a terme per complir-la.
4. Convidar a la persona reclamant que informi a la GAIP de qualsevol incidència que es produeixi amb motiu del compliment d'aquesta Resolució.
5. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 280/2019 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Presidenta

Els terminis establerts en aquesta Resolució per lliurar la informació s'han de comptar en dies hàbils (descomptant festius i dissabtes) i si no s'especifica una altra cosa 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.