

Resolució 396/2017, de 4 de desembre

Número d'expedient de la Reclamació: 418/2017.

Administració reclamada: Ajuntament de Batea.

Informació reclamada: Dietes i indemnitzacions per quilometratge percebudes per l'Alcalde del 2007 al 2010.

Sentit de la Resolució: Estimació

Resum: Les sol·licituds d'accés poden tenir per objecte informació generada o referida a un període de temps anterior a l'entrada en vigor de l'LTAIPBG, perquè una cosa és l'exercici del dret i l'altra l'objecte d'aquest dret. L'eliminació del requisit de ser persona interessada i la generalització del dret d'accés a tota la ciutadania és el canvi més rellevant en matèria de l'accés a informació pública que comporta la legislació de transparència, de manera que l'accés es converteix en una dret universal a la informació en poder de les administracions que no depèn d'un element subjectiu tal com la condició d'interessada de la persona que ho sol·licita, sinó que deriva d'una circumstància objectiva com ho és la naturalesa pública de la informació relacionada amb l'activitat de les administracions públiques. La informació facilitada, en no contenir el detall de la data i motiu de cada desplaçament, no pot emparar-se en la via informal de la comunicació prevista a l'article 34.8 LTAIPBG, sinó que ha de ser objecte de Resolució on es motivin i justifiquin les causes per a la desestimació parcial de la sol·licitud (art. 34.4.a). De la mateixa manera, atenent el fet que la informació es demanava en format digital i l'Administració la lliurava en format paper, fins i tot en el cas que aquesta informació fos adequada i suficient per entendre plenament atesa la sol·licitud d'accés, calia que es dictés una Resolució administrativa notificada amb peu de recurs motivant i justificant el canvi de format (art. 34.4.c) en la concurrència d'alguna de les causes taxades per l'article 36.2 LTAIPBG. No havent aportat l'Administració cap argument o justificació en favor de l'apreciació d'aquesta complexitat ni cap altra justificació del canvi en el format d'accés, i considerant el perjudici que aquest ocasiona a la persona reclamant quant a l'accés material a la informació el dret d'accés a la qual no ha estat qüestionat per l'Ajuntament, s'estima la reclamació

Paraules clau: Ajuntament. Dietes. Àmbit temporal de la llei. Persona interessada. Resolució motivada. Format. Reclamació contra canvi de format.

Ponent: Elisabet Samarra i Gallego.

Antecedents

1. El 29 de novembre de 2017 va entrar a la GAIP la Reclamació 418/2017, presentada contra l'Ajuntament de Batea en relació amb la sol·licitud d'informació indicada a l'antecedent següent. La persona reclamant declina seguir el procediment de mediació previst a l'article 42 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) i regulat a regulat pels articles 36 a 41 del Reglament de la GAIP promulgat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP).



2. La sol·licitud d'informació que és objecte d'aquesta Resolució va ser presentada el 16 d'agost de 2017, i demanava: "Detall de les dietes i compensacions per quilometratge rebudes per l'alcalde de Batea entre els anys 2007 i 2010, ambdós inclosos per l'exercici del seu càrrec, on hi consti la data de l'acte o desplaçament i el motiu del pagament". La informació es demana en format electrònic.
3. Amb data 4 de setembre de 2017, l'Ajuntament va respondre la sol·licitud amb una carta on indicava que considerava ajustada a dret la resposta a la petició amb la informació donada a la sol·licitud d'accés prèviament feta per la mateixa persona reclamant, que s'indica a l'antecedent següent. S'ofereix, però, que "en cas de tenir interès en un detall més acurat de les despeses a que fa referència, aquest Ajuntament posa a la seva disposició les factures en format paper, així com els tiquets i demés justificants que pot venir a consultar a les oficines municipals en horari d'obertura al públic, com ve consta a la pàgina web municipal. Així mateix, no neguem la documentació a la que fa referència, si bé, la còpia i digitalització de la mateixa faria entorpir el funcionament normal de l'Administració, com legalment queda establert".
4. Amb data 31 de juliol de 2017, la persona reclamant ja havia sol·licitat obtenir aquesta mateixa informació i l'Ajuntament li havia respost una carta de data 8 d'agost en la que, tot fent constar que no es considerava obligada per la legislació de transparència a donar-li la informació considerant l'entrada en vigor de les lleis estatal i autonòmica, accedia a facilitar-li còpia de les operacions anotades a les partides pressupostàries corresponent a les dietes per aliments (partida 23000) i les indemnitzacions per locomoció (partida 23100) dels anys 2007 a 2010, en format paper, i on la informació constava agregada y sumada per períodes de temps d'entre 1 a 6 mesos.
5. El 24 de setembre de 2017 la GAIP comunica a la persona reclamant que s'admet provisionalment a tràmit la reclamació, identifica la persona responsable de la seva tramitació, li indica els propers tràmits que se seguiran, així com les dades de contacte electrònic, per si vol fer-ne el seguiment.
6. El 2 d'octubre de 2017 la GAIP comunica a l'Administració la presentació d'aquesta Reclamació i li demana que, en el termini de deu dies, li trameti un informe que reculli el seu posicionament i actuacions en relació amb les sol·licituds d'accés en què es fonamenten les reclamacions, i que li en remeti sengles expedients.
7. El 18 d'octubre de 2017 té entrada a la GAIP l'expedient remès per l'Ajuntament, en el qual hi consta l'informe de la secretària interventora de 14 d'agost de 2017, que en relació amb la sol·licitud d'accés conclou el següent: "Així doncs, i d'acord amb les disposicions addicionals corresponents a la llei estatal 19/2013, de 9 de desembre i la llei autonòmica



19/2014, de 29 de desembre, ambdós de transparència i bon govern, fan referència que per tal d'accedir a aquest dret s'ha d'atendre a la normativa de procediment administratiu comú de les administracions públiques i, per tant, cal tenir al condició d'interessat. D'altra banda, es pot entendre denegada una sol·licitud, d'acord amb els preceptes de la normativa autonòmica, quan aquesta suposi obtenir la informació que demanen cal una tasca complexa d'elaboració o reelaboració. En aquest cas, es pot donar la informació de manera desglossada, amb l'audiència prèvia del sol·licitant”.

8. El 30 d'octubre de 2017 la GAIP trasllada a la secretària interventora de l'Ajuntament, a la vista de l'informe jurídic seu i del sentit de la resposta donada a la sol·licitud objecte de reclamació, que li concreti o quantifiqui d'alguna manera quina seria la complexitat requerida per l'elaboració de la còpia digital de la documentació que es demana, amb l'advertiment que la doctrina de la pròpia GAIP en els casos precedents i la jurisprudència recent del Tribunal Suprem exigeixen que. Més enllà d'invocar aquesta complexitat, s'acrediti per la part que la oposa a l'accés. L'Ajuntament no ha satisfet aquest requeriment d'acreditació i concreció de la complexitat de la tasca d'elaboració requerida.

Fonaments jurídics

1. Competència de la GAIP

L'article 39.1 LTAIPBG estableix que les resolucions expresses o presumptes en matèria d'accés a la informació pública poden ser objecte de reclamació gratuïta i voluntària davant de la GAIP.

L'objecte de la reclamació és informació pública, de conformitat amb la definició que en fa l'article 2.b) LTAIPBG.

La reclamació reuneix els requisits formals establerts per l'LTAIPBG i pel Decret 111/2017, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (RGAIP) i, per tant, és admissible a tràmit.

2. Sobre l'obligació de l'Ajuntament de facilitar informació anterior a l'entrada en vigor de la llei.

En la resposta donada per l'Ajuntament el 9 d'agost a la primera de les sol·licituds, de 31 de juliol, s'hi conté l'afirmació que l'Ajuntament no estaria obligat a proporcionar la informació que



es reclama, considerant l'entrada en vigor de la legislació de transparència. Caldrà, doncs, dirimir aquesta qüestió amb caràcter previ.

Concretament, l'escrit de l'Alcalde s'expressa en aquests termes: *“Així mateix, li informo que la Llei de Transparència a la que vostè fa referència és la Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern (LT) i la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, essent que la primera d'elles entra en vigor, només en una part, l'endemà de la seva publicació (disposició final novena) i, per tant, no estaria obligat a proporcionar-li la informació a la que fa referència d'acord amb allò esposat, si bé li adjunto aquesta missiva”*.

La interpretació que fa l'Administració és incorrecta en afirmar que, considerant la data d'entrada en vigor de la llei estatal, no està obligat a facilitar la informació. Ni tan sols si es referís a l'entrada en vigor de la llei catalana seria correcta interpretar que l'Ajuntament està eximit d'obligacions en relació amb la informació pública anterior a la llei. El cert és que, d'acord amb la legislació aplicable a Catalunya, l'LTAIPBG, el dret d'accés a la informació pública es pot exercir davant de les administracions de Catalunya i del sector públic que en depèn des del primer de juliol de 2015, d'acord amb la disposició final quarta de l'LTAIPBG, i tanmateix és cert que les sol·licituds d'accés poden tenir per objecte informació generada o referida a un període de temps anterior a l'entrada en vigor de l'LTAIPBG, perquè una cosa és l'exercici del dret i l'altra l'objecte d'aquest dret.

L'article 2 LTAIPBG defineix la informació pública que pot ser objecte del dret d'accés com aquella informació elaborada o en poder de l'Administració com a conseqüència de l'exercici de les seves funcions, sense cap limitació temporal i, per tant, les administracions catalanes estan obligades des de l'entrada en vigor de l'LTAIPBG, el primer de juliol de 2015, a facilitar la informació pública de què disposin, sigui o no anterior a l'entrada en vigor d'aquesta llei.

Per tant, la interpretació que fa l'Administració reclamada en aquest punt és incorrecta, però tanmateix del redactat de l'escrit de resposta de 8 d'agost es desprèn que aquest error en l'apreciació de les obligacions de l'Ajuntament no ha estat la causa o la justificació de la limitació de l'accés que ara es reclama.

3. *Sobre el requisit de ser persona interessada per exercir el dret d'accés .*

Incorre, igualment, en un error d'interpretació de la legislació l'informe emès per la secretària interventora de 24 d'agost de 2017, quan afirma que la disposició addicional primera de l'LTAIPBG, de la mateixa manera que la llei estatal, exigeixen la concurrència del requisit de ser persona interessada en un procediment administratiu per poder exercir-ne el dret d'accés.



El que estableix aquesta disposició addicional primera no és un requisit per al dret d'accés (que lògicament estan regulats en l'articulat de la llei) sinó el règim jurídic que s'haurà d'aplicar a l'accés a informació pública per al cas que qui l'exerceixi sigui una persona interessada i faci referència a un procediment que encara està obert o en tràmit, tot determinant que per a aquest cas serà d'aplicació el règim d'accés establert per la legislació sobre règim jurídic i procediment administratiu (més favorable considerant la posició reforçada de persona interessada) i subsidiàriament el regulat per l'LTAIPBG.

Cal tenir en compte que precisament l'eliminació del requisit de ser persona interessada i la generalització del dret d'accés a tota la ciutadania és el canvi més rellevant en matèria de l'accés a informació pública que comporta la legislació de transparència, de manera que l'accés es converteix en un dret universal a la informació en poder de les administracions que no depèn d'un element subjectiu tal com la condició d'interessada de la persona que ho sol·licita, sinó que deriva d'una circumstància objectiva com ho és la naturalesa pública de la informació relacionada amb l'activitat de les administracions públiques.

D'acord amb aquesta premissa, recollida a l'exposició de motius de l'LTAIPBG, el seu article 18.2 prohibeix expressament que es condicioni l'exercici del dret d'accés a la concurrència d'un interès personal, ni tan sols a una motivació.

En tot cas, tampoc aquest error interpretatiu en l'informe jurídic emès arran de la sol·licitud sembla haver tingut repercussió o haver motivat la limitació de l'accés que ara és objecte de revisió per aquesta Comissió.

4. Sobre la informació objecte de la reclamació i el format d'accés

La sol·licitud d'accés objecte de reclamació va obtenir una resposta parcial, considerant que la seva resposta, de 4 de setembre, es remet a la informació que li va ser tramesa amb data 9 d'agost a la persona reclamant (registre sortida 2-2017-002979-1), en resposta a la seva sol·licitud prèvia de 31 de juliol. Ni la resposta a la sol·licitud de 31 de juliol ni la resposta a la sol·licitud de 16 d'agost objecte d'aquesta reclamació, no van revestir, com seria exigible, forma de resolució administrativa notificada amb indicació de les vies de recurs, sinó de simple carta.

D'acord amb l'escrit a l'Ajuntament de la persona reclamant de 16 d'agost de 2017 (Reg. 1-2017-001980-2), la sol·licitud no ha estat adequadament atesa amb el lliurament d'informació fet l'agost de 2017 i per tant és objecte de reclamació pel que fa al detall de les dietes i quilometratges percebuts fent-hi constar les dades i actes en concret que justifiquen el desplaçament, d'una banda, i al format en què s'ha de lliurar la informació, que es demana digital, de l'altra.



La informació facilitada a la persona reclamant és un quadre indicatiu de les operacions amb càrrec a la partida de dietes per aliments, i d'indemnització per locomoció dels anys 2007, 2008, 2009 i 2010, en el què no s'especifica el detall de cada dieta o indemnització, com es demana, sinó que hi consten agrupades per períodes temporals que van des d'un mes fins a sis, amb títol genèric de "minuta de despeses de viatge des del ... fins al ...".

Cal recordar que la sol·licitud de 16 d'agost de 2017, reiterant la petició de 31 de juliol, demanava: "detall de les dietes i compensacions per quilometratge (...) on hi consti la data de l'acte o desplaçament i el motiu del pagament". Per tant, la informació facilitada, en no contenir el detall de la data i motiu de cada desplaçament, no pot emparar-se en la via informal de la comunicació prevista a l'article 34.8 LTAIPBG, sinó que ha de ser objecte de Resolució on es motivin i justifiquin les causes per a la desestimació parcial de la sol·licitud (art. 34.4.a).

De la mateixa manera, atenent el fet que la informació es demanava en format digital i l'Administració la lliurava en format paper, fins i tot en el cas que aquesta informació fos adequada i suficient per entendre plenament atesa la sol·licitud d'accés, calia que es dictés una Resolució administrativa notificada amb peu de recurs motivant i justificant el canvi de format (art. 34.4.c) en la concurrència d'alguna de les causes taxades per l'article 36.2 LTAIPBG.

El mateix s'ha de dir de la resposta donada a la sol·licitud de 16 d'agost, objecte d'aquesta reclamació, per carta de 4 de setembre. Considerant que malgrat la nova sol·licitud, l'Ajuntament no facilitava la informació amb el detall requerit i es remetia a la informació prèviament tramesa que ja havia estat qualificada d'insuficient per la part reclamant, i considerant que s'ofereix la consulta presencial de la informació amb el detall requerit enlloc del format digital, es requeria Resolució administrativa motivada i notificada formalment a la part reclamant amb indicació de les vies de recurs.

Més enllà d'aquestes consideracions sobre el procediment seguit, cal analitzar la decisió de l'Ajuntament i la limitació de l'accés que ha comportat, amb la finalitat de revisar si és adequada o no a l'LTAIPBG.

De l'escrit de l'Ajuntament de 4 de setembre de 2017, responent al sol·licitud d'accés objecte de reclamació, es desprèn que es produeix una estimació plena de l'accés que ara es reclama, ja que no s'invoquen límits que el puguin restringir i explícitament s'expressa que l'accés no és desestimat amb aquestes paraules: "no neguem la documentació a la que fa referència".

En canvi, sí que queda clar que l'Administració modifica el format d'accés en relació amb la sol·licitud (digital) oferint en canvi la consulta presencial de la informació: "en cas de tenir interès amb un detall més acurat de les despeses a que fa referència, aquest Ajuntament posa



a la seva disposició les factures en format paper, així com els tiquets i demés justificants, que pot venir a consultar a les oficines municipals en horari d'obertura al públic”.

Cal revisar si la modificació del format d'accés està justificada considerant que, tot i no ser pròpiament una limitació del dret d'accés, suposa un perjudici en el seu exercici efectiu per a la persona reclamant, que no és veïna del municipi i per tant li requereix un esforç personal considerable el fet de desplaçar-s'hi en horari laboral per a materialitzar l'accés a la informació.

La referència que es fa en l'escrit de l'Ajuntament a l'entorpiement del normal funcionament de l'Administració que suposaria el canvi de format no es correspon directament amb cap dels supòsits previstos a l'article 36 LTAIPBG. D'altra banda, de l'informe de la secretària interventora de 24 d'agost -en el què erròniament es fa referència a la complexitat de la tasca d'elaboració prevista com a causa d'inadmissió a tràmit de l'article 29 LTAIPBG per justificar la desestimació de la sol·licitud- es podria deduir que el que s'estaria invocant per a desestimar el format digital és la complexitat en l'elaboració que suposaria per a l'Ajuntament.

Precisament per aclarir aquest punt la GAIP va demanar a l'Ajuntament que justificués i concretés quina seria aquesta complexitat per tal de poder fer la ponderació adequada dels drets en joc, petició que no ha estat atesa per l'Ajuntament. En tot cas, de l'escrit de l'Ajuntament de 4 de setembre de 2017 es desprèn que aquesta informació ja ha estat localitzada i compendiada (“aquest Ajuntament posa a la seva disposició les factures en format paper, així com els tiquets i demés justificants que pot venir a consultar”); per tant, la complexitat en l'elaboració únicament pot quedar referida al fet de fer-ne una còpia digital, i no pas a la seva cerca i obtenció, o si escau, en la complexitat d'elaborar un llistat identificatiu de cadascuna de les dietes. Cal recordar, en aquest sentit, que la persona reclamant no demana accedir als tiquets o factures, sinó conèixer la informació, i per tant, aquesta sol·licitud es podria satisfer, si l'Ajuntament ho prefereix, llistant les dietes i el motiu del desplaçament, enlloc de fer una còpia digitalitzada de cadascun d'aquests documents justificatius. I en aquest darrer cas, encara, cal tenir en compte que l'Ajuntament té fixada una taxa per l'expedició de còpies amb què es pot rescabalar del cost del canvi de format que es demana, només en el cas que l'Ajuntament no hagi digitalitzat prèviament, per a la correcta conservació documental i d'arxiu, els tiquets i factures que es demanen.

D'acord amb l'exposat, no havent aportat l'Administració cap argument o justificació en favor de l'apreciació d'aquesta complexitat ni cap altra justificació del canvi en el format d'accés, i considerant el perjudici que aquest ocasiona a la persona reclamant quant a l'accés material a la informació el dret d'accés a la qual no ha estat qüestionat per l'Ajuntament, s'estima la reclamació.



5. *Seguiment de l'execució*

L'article 43.5 LTAIPBG i l'article 48 RGAIP estableixen l'obligació de les administracions i subjectes obligats a comunicar a la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública les actuacions realitzades per a l'execució dels acords de mediació i per al compliment de les Resolucions dictades per la GAIP dins del termini dels quinze dies següents que els hagin estat comunicades. Les persones interessades poden comunicar a la GAIP les incidències que es produeixen en l'execució dels acords de mediació i de les Resolucions per a que la GAIP en requereixi el compliment, d'acord amb l'article 49 RGAIP.

La desatenció dels requeriments de la GAIP en relació amb el compliment dels acords de mediació i de les seves Resolucions pot donar lloc a l'exigència de responsabilitats, d'acord amb el que estableix l'article 77 LTAIPBG i 49 RGAIP, i és objecte de publicació al portal de la GAIP mentre no cessi l'incompliment, d'acord amb l'article 25.k RGAIP.

6. *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 electrònic 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 4 de desembre de 2017, resol per unanimitat:

1. Estimar la reclamació 418/2017 i declarar el dret de la persona reclamant a obtenir informació sobre les dietes i quilometratges rebuts per l'Alcalde des del 2007 fins al 2010, indicant-ne la data en què es va fer i la causa del desplaçament. La informació es facilitarà en format digital, en els termes indicats al FJ 4.
2. Requerir l'Ajuntament de Batea a que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de deu dies.
3. Requerir l'Ajuntament de Batea a informar la GAIP de les actuacions dutes a terme per a l'execució d'aquesta Resolució en el mateix termini indicat al punt 2.
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 418/2017 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Barcelona, 4 de desembre de 2017

Elisabet Samarra i Gallego

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.

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.