GAIP

COMISSIÓ DE GARANTIA DEL DRET D'ACCÉS A LA INFORMACIÓ PÚBLICA

Resolució 409/2019, de 5 de juliol

Número d'expedient de la Reclamació: 298/2019

Administració reclamada: Ajuntament de Sant Boi de Llobregat

Informació reclamada: Documents relacionats amb l'arxivament d'una denúncia.

Sentit de la Resolució: Estimació

Resum: No li correspon a la GAIP valorar si arrel d'una denúncia els serveis jurídics municipals han de fer o no un informe jurídic; el que sí està clar és que si els serveis jurídics d'un Ajuntament han elaborat un informe, aquest document és informació pública (segons el concepte definit per l'article 2.b LTAIPBG, transcrit al fonament jurídic anterior) i, en aplicació dels articles 18 i 20.1 LTAIPBG, és procedent donar-hi accés, llevat que concorrin límits legals que puguin impedir-ho (que en aquest cas no s'han invocat). La causa d'inadmissibilitat de l'article 29.2 LTAIPBG únicament indica que el dret d'accés a la informació pública no obliga les administracions públiques a elaborar informes o dictàmens o resoldre consultes jurídiques; però no és això el que es demana en aquest cas, sinó un informe que suposadament ja estaria redactat, i el que procediria, per tant, és o bé facilitar-lo (o denegar-lo en base a límits legals, si concorren), o bé indicar que no existeix, resposta que també resoldria la sol·licitud d'informació. Si l'Ajuntament considera que el contingut de l'informe sol·licitat pot afectar límits legals al dret d'accés (que fins ara no han pogut ser valorats per aquesta Comissió degut a la manca de col·laboració municipal), cal que ho indiqui a la GAIP dins del termini assenyalat per al compliment de la Resolució, i aquesta Comissió es pronunciaria sobre l'abast i conseqüències dels límits invocats i sobre si cal fer trasllat a les eventuals terceres persones afectades.

Paraules clau: Ajuntament. Consulta jurídica. Informe jurídic. Denúncia. Reclamació contra inadmissió.

Ponent: Josep Mir Bagó

Antecedents

1. El 13 de maig de 2019 entra a la GAIP la Reclamació 298/2019, presentada contra l'Ajuntament de Sant Boi de Llobregat, 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. L'1 d'abril de 2019 la persona reclamant presenta una sol·licitud d'informació a l'Ajuntament de Sant Boi de Llobregat en la que, després d'adjuntar un escrit de l'Ajuntament que li argumenta l'arxivament d'una denúncia feta per la mateixa persona reclamant, demana l'informe que, al seu entendre, haurien d'haver emès els Serveis Jurídics per fonamentar l'arxivament.

3. El 9 de maig de 2019 l'Ajuntament dóna resposta a la sol·licitud anterior, en la que argumenta que concorre la causa d'inadmissibilitat de les sol·licituds d'informació pública de l'article 29.2 LTAIPBG (si el que es demana són informes o consultes jurídiques) i inadmet la sol·licitud.

4. La Reclamació presentada el 13 de maig de 2019 invoca l'LTAIPBG i l'article 35.1.b de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, i reitera que vol la documentació que va sustentar l'acte administratiu amb el que es disposava l'arxivament de la seva denúncia, perquè considera que aquesta fonamentació documental ha d'existir.

5. El 17 de maig de 2019 la GAIP comunica la Reclamació a l'Ajuntament de Sant Boi de Llobregat 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 4 de juny de 2019 la GAIP rep l'informe de l'Ajuntament de Sant Boi de Llobregat. Considera que la sol·licitud de la que deriva la Reclamació no és informació pública, sinó l'impuls d'una actuació municipal fruït d'una denúncia.

7. El 7 de juny de 2019, tot invocant l'article 33.6 RGAIP, la GAIP demana a l'Ajuntament de Sant Boi de Llobregat que en el termini de cinc dies li faciliti còpia del document sol·licitat per la persona reclamant, per tal de poder fonamentar millor la Resolució. Havent transcorregut a bastament aquest termini, l'Ajuntament no ha contestat aquesta petició de la GAIP.

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 el dret d'accés a la informació sol·licitada*

La sol·licitud d'informació de la que deriva aquesta Reclamació demana a l'Ajuntament còpia de l'informe que "suposadament" haurien emès els serveis jurídics per fonamentar l'arxivament d'una denúncia. Al moment d'aprovar aquesta Resolució la GAIP no té constància de si aquest informe existeix o no, perquè no el comenta l'Ajuntament ni a la seva resolució indicada a l'antecedent 3, ni al seu informe referit a l'antecedent 6, ni el facilita a aquesta Comissió de garantia en compliment de la petició que li fa el dia 7 de juny. No li correspon a la GAIP valorar si arrel d'una denúncia els serveis

jurídics municipals han de fer o no un informe jurídic. Ara bé, el que sí està clar és que si els serveis jurídics d'un Ajuntament han elaborat un informe, aquest document és informació pública (segons el concepte definit per l'article 2.b LTAIPBG, transcrit al fonament jurídic anterior) i, en aplicació dels articles 18 i 20.1 LTAIPBG, és procedent donar-hi accés, llevat que concorrin límits legals que puguin impedir-ho (que en aquest cas no s'han invocat).

La resolució municipal indicada a l'antecedent 3 inadmet la sol·licitud d'informació de la que deriva la Reclamació amb l'argument que hi concorreria la causa d'inadmissibilitat de l'article 29.2 LTAIPBG, perquè el que es demana seria una consulta jurídica. Cal desestimar l'aplicació d'aquesta causa d'inadmissibilitat, perquè allò que demana la persona reclamant no és que l'Ajuntament faci de bell nou un informe o resolgui una consulta jurídica (que serien els supòsits en els quals seria procedent aplicar la causa d'inadmissibilitat de l'article 29.2 LTAIPBG), sinó que se li faciliti un informe que, segons la persona reclamant, ja hauria d'estar elaborat. La causa d'inadmissibilitat de l'article 29.2 LTAIPBG únicament indica que el dret d'accés a la informació pública no obliga les administracions públiques a elaborar informes o dictàmens o resoldre consultes jurídiques; però no és això el que es demana en aquest cas, sinó un informe que suposadament ja estaria redactat, i el que procediria, per tant, és o bé facilitar-lo (o denegar-lo en base a límits legals, si concorren), o bé indicar que no existeix, resposta que també resoldria la sol·licitud d'informació.

L'informe municipal assenyalat a l'antecedent 6 argumenta la inadmissibilitat de la informació sol·licitada amb l'argument que no demanaria informació pública, sinó l'impuls d'una actuació municipal fruït d'una denúncia. El cas és, com s'acaba de dir, que el que demana la sol·licitud és molt clar: l'informe elaborat pels serveis jurídics arrel d'una denúncia, i això si existeix és informació pública i no té res d'impuls d'actuacions municipals.

A la vista de les anteriors consideracions, és procedent resoldre declarant el dret de la persona reclamant a la informació sol·licitada (l'informe que haurien fet els serveis jurídics municipals arrel de la denúncia referida a l'antecedent 2 i que hauria justificat el seu arxivament), ja que no s'han invocat límits que puguin justificar la seva denegació.

Si aquest informe existeix, cal que l'Ajuntament el faciliti a la persona reclamant dins del termini assenyalat per aquesta Resolució; si l'Ajuntament considera que el contingut de l'informe sol·licitat pot afectar límits legals al dret d'accés (que fins ara no han pogut ser valorats per aquesta Comissió degut a la manca de col·laboració municipal), cal que ho indiqui a la GAIP dins del termini assenyalat per al compliment de la Resolució, i aquesta Comissió es pronunciaria sobre l'abast i conseqüències dels límits invocats i sobre si cal fer trasllat a les eventuals terceres persones afectades.

Si l'informe jurídic sol·licitat no existeix, cal que l'Ajuntament ho indiqui de forma expressa a la persona reclamant, i d'aquesta manera també es consideraria satisfeta la sol·licitud.

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 5 de juliol de 2019, resol per unanimitat:

1. Estimar la Reclamació 298/2019 i declarar el dret de la persona reclamant a l'informe jurídic indicat a l'antecedent 2, sens perjudici dels límits que hi puguin concórrer, en atenció a les consideracions fetes pel fonament jurídic 2.

2. Requerir a l'Ajuntament de Sant Boi de Llobregat que, dins del termini de deu dies, lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1, o bé que li indiqui de forma expressa que l'informe jurídic demanat no existeix.

3. Requerir a l'Ajuntament de Sant Boi de Llobregat 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 298/2019 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 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.