

Resolució 443/2020, de 20 d'agost

Número d'expedient de la reclamació: 345/2020

Administració reclamada: Ajuntament del Prat de Llobregat

Informació reclamada: Justificació de la contractació de personal interí.

Sentit de la resolució: Estimació parcial i pèrdua parcial de l'objecte de la reclamació

Resum: El primer que cal considerar és el dubte que planteja l'admissibilitat de la reclamació en relació amb aquesta part de la sol·licitud, perquè aquest procediment no podria emparar que es demani a l'Administració que elabori una justificació de la legalitat de les seves disposicions o actuacions (en aquest cas, el compliment del requisit establert a l'article 19.dos de la Llei 6/2018 en la contractació de personal interí), ni tampoc seria admissible que l'Administració hagués d'elaborar ad hoc una justificació de la necessitat de la contractació de personal interí, que es demana. Per tant, si aquesta informació no existeix d'antuvi i prèviament a la sol·licitud, la reclamació seria inadmissible, perquè no tindria com a objecte informació pública existent a mans de l'Administració, sinó l'elaboració de justificacions o valoracions d'actuacions realitzades, cosa que perfectament pot requerir la persona reclamant en exercici de les seves funcions com a regidor de control del govern municipal, però no en el marc d'aquest procediment ni davant d'aquesta Comissió. Nogensmenys, és probable que en els expedients de contractació de personal interí als què es refereix la sol·licitud hi consti aquesta justificació que es demana prèviament elaborada, en forma de memòria justificativa de la necessitat de la contractació de personal interí, o d'informe d'adequació pressupostària de la contractació, per exemple. I, en aquest cas, no hi hauria cap obstacle per a admetre a tràmit la reclamació, que se satisfaria amb l'aportació de la documentació preexistent on constin les justificacions que es demanen. En previsió que sigui així, i vist que l'Ajuntament no al·lega la inexistència de la informació o la inadmissibilitat de la reclamació, es continua amb la tramitació de la reclamació.

Paraules clau: Ajuntament. Electe. Personal. Reclamació contra silenci. Lliurament extemporani parcial. Informació pública.

Ponent: Elisabet Samarra Gallego

Antecedents

1. El 20 de juliol de 2020 entra a la GAIP la Reclamació 345/2020, presentada per un regidor de l'Ajuntament del Prat de Llobregat contra el mateix Ajuntament, 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 8 de gener de 2020 la persona reclamant sol·licita a l'Ajuntament del Prat de Llobregat l'accés als expedients 17924/2019, 31636/2019 i 33482219 i al Decret 2953/2019, de 24 d'abril. Tot seguit, i en relació amb els expedients de contractació o de pròrroga de personal interí números 33159/2019,



11346/2018, 24465/2018, 24366/2017, 34692/2019, 32654/2019, 25272/2017, 32671/2018, 33943/2019 i 25159/2017, 3445/2019 i 34878/2019 la persona reclamant fa constar que en el decret de nomenament es fa referència a l'article 19.dos de la Llei 7/2018, de 3 de juliol, de pressupostos generals de l'Estat per al 2018, i demana que l'Ajuntament argumenti en cada cas per què considera que es compleix aquesta regla de despesa quan al 2018 no es va complir amb l'estabilitat pressupostària. Igualment, en relació amb cadascuna d'aquestes contractacions d'interins, demana quines són les raons justificades de la necessitat i la urgència d'aquesta contractació. El 10 de febrer, el regidor reclamant va reiterar la sol·licitud del 8 de gener, en no haver-ne obtingut resposta.

3. La Reclamació presentada el 20 de juliol de 2020, indica que es formula en relació amb la informació sol·licitada relativa a diferents expedients de contractació de personal interí, a la què l'Ajuntament del Prat de Llobregat no hauria donat resposta.
4. El 24 de juliol de 2020, la GAIP comunica la Reclamació a l'Ajuntament del Prat de Llobregat i li requereix que, dins del termini de quinze dies establert per l'article 33.4 RGAIP, li remeti un informe sobre ella, així com còpia de l'expedient de la sol·licitud d'informació de la que deriva i, en general, dels antecedents que puguin ser rellevants per a resoldre la Reclamació.
5. El 30 de juliol de 2020 la GAIP rep l'informe de l'Ajuntament del Prat de Llobregat on es posa de manifest que el 9 de gener de 2020 s'hauria concedit accés als expedients 17924, 31636 i 3482 sol·licitats a través de l'aplicatiu informàtic habilitat per als regidors municipals i s'aporta també la informació relativa al Decret. I en relació amb la segona part de la sol·licitud, relativa a la justificació de la necessitat i l'adequació al principi de despesa i d'estabilitat pressupostària de la contractació o pròrroga de determinat personal interí, s'ofereix aquesta explicació genèrica: "Respecte a l'article 19.dos de la Llei 6/2018, de 3 de juliol, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2018, per a procedir al nomenament de personal funcionari, cal aclarir que els esmentats decrets determinen que *"Atès que, en aquest cas, es considera que es donen els requisits previstos a l'article 19.Dos ..."* En aquest sentit el regidor de Ciutadans planteja que el que diu l'article **19.Dos** és: *"Les Administracions Públiques que en l'exercici anterior hagin complert l'objectiu pressupostària i deute pública i la regla de despesa, tindran una taxa de reposició d'efectius del 100% ..."*, no obstant, cal dir que això és el que determina l'article **19.2** de l'esmentada Llei de pressupostos. L'article 19.Dos fa referència a la contractació temporal, així com al nomenament de personal estatutari temporal i de funcionaris interins per a cobrir necessitats urgents, no té, per tant, res a veure al que les observacions del regidor als decrets que enumera en aquest escrit". Seguidament, dona resposta específica en relació amb l'expedient de contractació 34945/2019 i 34878/2019.
6. El 3 d'agost de 2020 la GAIP trasllada l'informe de l'Ajuntament del Prat de Llobregat al regidor reclamant.



7. El 4 d'agost el regidor reclamant presenta a la GAIP un escrit d'al·legacions en el què es manifesta disconforme amb la informació aportada per l'Ajuntament, que afirma que donaria resposta a una petició seva de data 20 de gener, però que quedaria pendent que li donessin resposta en relació amb els següents expedients: 3315972019, 11346/2018, 24465/2018, 24366/2017, 34692/2019, 32654/2019, 25272/2017, 32671/2018, 33943/2019 i 25159/2017.

Fonaments jurídics

1. Competència de la GAIP i admissibilitat de les reclamacions d'electes locals

L'article 39.1 LTAIPBG estableix que "Les resolucions expressives 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".

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- i com ha confirmat el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (TSJC) en la seva sentència 1074/2019, desestimàtoria del recurs ordinari 334/2016, que precisament atacava la competència de la GAIP per atendre reclamacions d'electes locals i negava l'admissibilitat de què els electes locals poguessin emprar per a la defensa del seu dret d'accés la via de reclamació prevista a l'LTAIPBG.

El TSJC, en la Sentència 1074/2019, confirma la competència de la GAIP per atendre reclamacions dels electes locals i valida que els electes locals puguin emprar la via de reclamació de l'LTAIPBG, remetent-se als propis arguments i fonaments jurídics exposats per la GAIP en les resolucions recorregudes, que es concreten en què 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 l'aplicació supletòria de la normativa de transparència expressament establerta a la disposició addicional primera, apartat 2, 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. I, de fet, no tindria cap sentit que es negués aquesta via de reclamació gratuïta i voluntària als electes locals perquè no tindria cap sentit que en l'exercici d'un dret fonamental com és el de l'article 23 CE, tinguessin menors garanties que la resta de ciutadans quan volen accedir a informació pública.

A aquests arguments, la Sentència 1074/2019 afegeix les consideracions següents:



“1a: Les Resolucions GAIP van indicar -amb un sentit comú aclaparador- que aquells que representen la ciutadania a les institucions públiques, no poden gaudir d'un dret d'accés a la documentació pública, d'abast i qualitat inferior que quan aquest mateix dret l'exerciten llurs representats individualment considerats.

La disposició addicional primera, punt 2, de la Llei 19/2014, estableix que l'accés a la informació pública en les matèries que tenen establert un règim d'accés especial es regularà per llur normativa específica i, amb caràcter supletori, per aquesta Llei. Això vol dir que en l'àmbit local, les previsions que regulen l'accés dels electes a la documentació corporativa (art. 77 de la Llei bàsica de règim local; art. 164 del text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya; i art. 14, 15 i 16 del Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals, aprovat mitjançant RD 2568/1986, de 28 de novembre), s'han de veure completades per les previsions de la Llei 19/2014. Amb molta més raó si tenim present:

-Que la Llei 19/2014 té la condició de norma reguladora dels drets, les obligacions i les garanties essencials en les matèries que regula, que són aplicables amb caràcter general a l'actuació i els funcionament de l'Administració (punt 1 de la Disposició final primera) i

-Que, alhora, les lleis sectorials (les de règim local en serien un cas) s'han d'interpretar d'acord amb el que estableix la Llei 19/2014 i, pel cas d'establir excepcions respecte al règim general, “aquestes han d'ésser explícites i respondre a una causa que les justifiqui” (punt 2 de la disposició final primera).

D'acord amb això, la GAIP admet les reclamacions presentades a l'empara de l'LTAIPBG per una persona electe local, per bé que, de conformitat amb la disposició addicional primera, apartat 2, de l'LTAIPBG, aplicarà el dret material derivat de la legislació de règim local (art. 164 TRLMRLC) en tot allò que s'hi reguli amb caràcter especial (terminis, límits, silenci), i supletòriament l'LTAIPBG, en allò que no hi és previst (procediment general de garantia del dret d'accés per la via de la reclamació davant la GAIP).

L'article 164.1 TRLMRLC disposa que “tots els membres de les corporacions locals tenen dret a obtenir de l'alcalde o alcaldessa o del president o presidenta, o de la comissió de govern, tots els antecedents, les dades o les informacions que són en poder dels serveis de la corporació i són necessaris per al desenvolupament de llur funció.”, amb l'obligació de respectar-ne la confidencialitat si el fet de publicar-ho pot perjudicar els interessos de l'ens local o de tercers” (article 164.6 TRLMRLC). El règim d'accés dels electes locals abasta, d'una banda, el dret a obtenir la documentació íntegra de tots els assumptes inclosos en l'ordre del dia de les sessions dels òrgans col·legiats, des del mateix moment de la convocatòria, que l'Ajuntament té l'obligació de proporcionar-los sense necessitat de petició prèvia (article 164.4 TRLMRLC); d'altra banda, els electes locals poden sol·licitar qualsevol altra informació de la corporació, i només es podrà desestimar per resolució motivada, dins dels quatre dies següents a formalitzar la sol·licitud, si el coneixement o la difusió de la informació pugui vulnerar el dret constitucional a l'honor, la intimitat personal o familiar o a la pròpia imatge o si es tracta de matèries afectades per la legislació general sobre secrets oficials o per secret sumari (article 164.3 TRLMRLC).



L'aplicació supletòria de l'LTAIPBG justifica que es tinguin en compte en l'aplicació d'aquests límits els principis i criteris establerts als apartats 2 i 3 del l'article 20 LTAIPBG: "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, de manera que l'article 22 LTAIPBG requereix que siguin aplicats d'acord amb criteris de proporcionalitat i temporalitat: "1. 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 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

Considerant la sol·licitud d'informació que s'indica com a objecte de la reclamació, i la informació ja lliurada per l'Ajuntament durant aquest procediment, sense objecció de la persona reclamant, l'objecte de la reclamació sobre el què s'ha de pronunciar aquesta resolució és la informació sol·licitada en relació amb els expedients de contractació de personal interí números 33159/2019, 11346/2018, 24465/2018, 24366/2017, 34692/2019, 32654/2019, 25272/2017, 32671/2018, 33943/2019 i 25159/2017.

El primer que cal considerar és el dubte que planteja l'admissibilitat de la reclamació en relació amb aquesta part de la sol·licitud, perquè aquest procediment no podria emparar que es demani a l'Administració que elabori una justificació de la legalitat de les seves disposicions o actuacions (en aquest cas, el compliment del requisit establert a l'article 19.dos de la Llei 6/2018 en la contractació de personal interí), ni tampoc seria admissible que l'Administració hagués d'elaborar ad hoc una justificació de la necessitat de la contractació de personal interí, que es demana. Per tant, si aquesta informació no existeix d'antuvi i prèviament a la sol·licitud, la reclamació seria inadmissible, perquè no tindria com a objecte informació pública existent a mans de l'Administració, sinó l'elaboració de justificacions o valoracions d'actuacions realitzades, cosa que perfectament pot requerir la persona reclamant en exercici de les seves funcions com a regidor de control del govern municipal, però no en el marc d'aquest procediment ni davant d'aquesta Comissió.

Nogensmenys, és probable que en els expedients de contractació de personal interí als què es refereix la sol·licitud hi consti aquesta justificació que es demana prèviament elaborada, en forma de memòria



justificativa de la necessitat de la contractació de personal interí, o d'informe d'adequació pressupostària de la contractació, per exemple. I, en aquest cas, no hi hauria cap obstacle per a admetre a tràmit la reclamació, que se satisfaria amb l'aportació de la documentació preexistent on constin les justificacions que es demanen. En previsió que sigui així, i vist que l'Ajuntament no al·lega la inexistència de la informació o la inadmissibilitat de la reclamació, es continua amb la tramitació de la reclamació.

L'Ajuntament dona resposta genèrica a la primera de les qüestions plantejades: per què els decrets de nomenament de personal interí fa referència a què es donen els requisits de l'article 19.dos de la Llei 6/2018, de pressupostos de l'Estat, quan en realitat, l'Ajuntament no ha acomplert amb la regla de despesa i l'objectiu d'estabilitat pressupostària al 2018. I ho fa negant la major, és a dir, negant que els decrets facin cap referència al compliment d'aquest requisit d'estabilitat pressupostària, si bé s'ha de reconèixer que s'explica en termes poc clars. El que vol dir l'Ajuntament és que la persona reclamant estaria confonent la disposició de l'article 19.UNO.2 d'aquella Llei, que disposa allò a què ell fa referència ("2. Las Administraciones Públicas que en el ejercicio anterior hayan cumplido los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y la regla de gasto, tendrán una tasa de reposición del 100 por cien. ...") amb l'article 19.DOS, al què realment fan referència els decrets, que disposa el següent: "Dos. No se podrá proceder a la contratación de personal temporal, así como al nombramiento de personal estatutario temporal y de funcionarios interinos excepto en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables". Essent així, cal entendre que no existirà cap justificació prèvia de l'acompliment de la regla de despesa prevista a l'article 19.UNO.dos, perquè de fet, els decrets de nomenament del personal interí no hi fan referència, i cal entendre adequadament satisfeta la petició amb les explicacions donades.

En canvi, pel que fa a la segona qüestió, i vist que els decrets fan referència a què es dona el requisit de l'article 19.dos de la Llei 6/2018, és a dir, que es dona el supòsit de necessitats urgents i inajornables en la contractació del personal interí objecte de la sol·licitud, cal suposar que s'haurà elaborat en cada cas, i constarà en cada expedient, una memòria justificativa de cada contracte en la què es justificarà la urgència i la necessitat de la contractació i les funcions i tasques que se li encomanaran. I com que no consta que l'Ajuntament hagi lliurat encara aquesta informació, s'estima la reclamació en aquesta part i es declara el dret de la persona reclamant a obtenir de l'Administració la documentació prèviament existent que justifiqui la necessitat i la urgència de la contractació de personal interí en relació amb els expedients 33159/2019, 11346/2018, 24465/2018, 24366/2017, 34692/2019, 32654/2019, 25272/2017, 32671/2018, 33943/2019 i 25159/2017, o a que l'Ajuntament manifesti la inexistència d'aquesta justificació en l'expedient, si escau.

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 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 20 d'agost de 2020, resol per unanimitat:

1. Estimar parcialment la Reclamació 345/2020 i declarar el dret de la persona reclamant a accedir a la documentació prèviament existent que justifiqui la necessitat i la urgència de la contractació de personal interí en relació amb els expedients 33159/2019, 11346/2018, 24465/2018, 24366/2017, 34692/2019, 32654/2019, 25272/2017, 32671/2018, 33943/2019 i 25159/2017, o a que l'Ajuntament manifesti la inexistència d'aquesta justificació en l'expedient, si escau.
2. Donar per finalitzada la Reclamació 345/2020 en relació amb la resta d'informació reclamada, amb la informació aportada durant la tramitació d'aquest procediment.
3. Requerir a l'Ajuntament de El Prat a que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de deu dies



4. Requerir a l'Ajuntament de El Prat 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.
5. 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.
6. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 345/2020 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Elisabet Samarra 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.

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.