

Resolució 446/2022, de 3 de juny

Número d'expedient de la Reclamació: 277/2022

Administració reclamada: Ajuntament de Cornellà de Llobregat

Informació reclamada: Expedient d'una denúncia contra un vehicle.

Sentit de la resolució: Estimació

Resum: La Disposició adicional primera, apartat 1 LTAIPBG disposa que: “L'accés dels interessats als documents dels procediments administratius en tràmit es regeix pel que determina la legislació sobre règim jurídic i procediment administratiu”. Conforme a aquesta remissió jurídica, el règim d'accés de les persones interessades en un procediment administratiu en tràmit s'ha de regir per la normativa processal, sense perjudici que puguin utilitzar la via de reclamació davant de la GAIP del règim general de la LTAIPBG per a la seva garantia. L'article 53.1. a) de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP) disposa un règim d'accés de les persones que tinguin la condició d'interessades en un procediment en tràmit respecte de l'expedient que inclou l'obtenció de còpia. Certament, aquest no és un dret absolut i il·limitat, sinó que, d'acord amb l'article 82.1 de la mateixa LPACAP, han de tenir-se en compte els límits de la legislació de transparència. La regulació d'aquest règim general d'accés i còpia de les persones interessades en un procediment obert als documents que conformen l'expedient es regula sense variacions significatives a l'article 26 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya (LRJPAPC), que disposa que els ciutadans que tenen la condició de persones interessades en un procediment administratiu en tràmit tenen dret a accedir a l'expedient i a obtenir còpia dels documents que formen part del mateix. De nou, la mateixa llei preveu que aquest accés de la persona interessada pugui ser limitat, al seu article 51.1 LRJPAPC. Tanmateix, atesa la condició de persona denunciada i la vinculació de l'accés a l'expedient amb el seu dret de defensa, es pot concloure que no resulta proporcionat aplicar límits a l'accés.

Paraules clau: Ajuntament. Persona interessada. Persona denunciada. Expedient sancionador. Denúncia. Reclamació contra silenci. Falta de col·laboració de l'Administració. Dret de defensa.

Ponent: Elisabet Samarra Gallego

Antecedents

1. El 25 de març de 2022 entra en la GAIP la Reclamació 277/2022, presentada contra l'Ajuntament de Cornellà de Llobregat en relació amb la sol·licitud indicada en l'antecedent següent. La persona reclamant no sol·licita 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 pels articles 36 a 41 del Reglament de la GAIP, aprovat per Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP).



2. El 24 de febrer de 2022 la persona reclamant presenta una instància sol·licitant “l'enviament, com més aviat millor, per mitjans electrònics, l'expedient xxx COMPLET, en relació amb denúncia xxx de data 12/07/2021 formulada contra el propietari del vehicle xxx. Han de figurar tots aquells informes, documents i Decrets utilitzats i referenciats en resolucions a escrit d'al·legacions i a recurs de reposició i els altres que poguessin contenir l'expedient sancionador”.
3. La Reclamació presentada el 25 de març de 2022 indica que l'Ajuntament no hauria respost a la instància de l'antecedent anterior.
4. El 29 de març de 2022 la GAIP admet provisionalment la Reclamació, informa a la persona reclamant sobre els aspectes més rellevants de la seva tramitació i de la posició jurídica que ostenta com a persona interessada, de conformitat amb la legislació de procediment administratiu i la de transparència i accés a la informació pública. Li demana especialment que informi la GAIP immediatament de les comunicacions que rebí de l'Administració reclamada relatives a la informació pública sol·licitada, mentre duri la Reclamació.
5. En la mateixa data la persona reclamant es posa en contacte amb la GAIP per advertir que la comunicació anterior només se li havia notificat en català. Concretament manifesta que “m'han proporcionat accés a una notificació exclusivament en català. Pregaria que les comunicacions siguin si més no bilingües, com són a Euskadi.”
6. El 30 de març de 2022 la GAIP respon a la persona reclamant, notificant-li l'admissió provisional a tràmit, aquesta vegada en espanyol.
7. El 31 de març la GAIP comunica la Reclamació a l'Ajuntament de Cornellà de Llobregat i li requereix que, dins del termini de quinze dies establert per l'article 33.4 RGAIP, li envii un informe sobre ella, així com també còpia de l'expedient de la sol·licitud d'informació de què deriva i, en general, dels antecedents que puguin ser rellevants per resoldre la Reclamació.
8. El 3 de maig de 2022, excedit àmpliament el termini, la Comissió reitera el requeriment d'informe i expedient, sense que, a data d'aquesta Resolució, l'Ajuntament l'hagi aportat.
9. El 16 de maig de 2022 la GAIP comunica a la persona reclamant que “atesa la incompareixença de l'Ajuntament de Cornellà de Llobregat en aquest procediment, li comuniquem la necessitat que concreti determinada informació en relació amb l'objecte de la reclamació de referència. Concretament: - Si vostè és la persona que consta com denunciada a l'expedient al qual sol·licita accés, - Si l'expedient objecte d'accés es troba en tràmit.”
10. El 25 de maig de 2022, la persona reclamant comunica a la GAIP que “jo soc el propietari del vehicle xxx denunciada a l'expedient sancionador xxx de l'Ajuntament de Cornellà de Llobregat. En relació amb l'estat actual de l'expedient, aquest continua actiu, malgrat haver-se realitzat l'abonament de la sanció. S'ha presentat Recurs Extraordinari de Revisió, en virtut de la data del



Decret de l'Alcaldia on es resol el Recurs de Reposició presentat a la resolució d'al·legacions, és anterior a la de presentació del recurs i a l'aportació per part de l'instructor de proves videogràfiques, que havien estat reiteradament sol·licitades anteriorment i que es remeten curiosament quan se sol·liciten dades referents a l'actuació de l'instructor per si fossin creditora d'obertura d'algun tipus d'expedient disciplinari. Així mateix, s'ha sol·licitat mitjançant instància genèrica l'obertura d'un expedient sancionador contra la instructora de l'expedient xxx, en virtut dels reiterats incompliments normatius en què ha incorregut durant la tramitació i resolució de l'expedient.”

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 adreçada a una administració de l'àmbit d'aplicació de l'LTAIPBG (article 3.1.a).

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. Manca de col·laboració de l'Administració

L'antecedent 8 posa de manifest que l'Ajuntament de Cornellà de Llobregat no ha aportat a aquest procediment ni l'expedient ni l'informe sobre la reclamació, que li ha estat requerit per la GAIP reiteradament, incomplint així l'article 33.4 RGAIP, que disposa que "La Comissió comunica la reclamació a l'òrgan o entitat que va dictar la resolució impugnada i li sol·licita una còpia completa i ordenada de l'expedient, un informe sobre la reclamació i tota la informació o els antecedents que puguin ésser rellevants per a la resolució del procediment de reclamació. La documentació, l'informe i la resta d'informació sol·licitada s'han de trametre a la Comissió en un termini màxim de quinze dies".

Si bé aquest fet ha de ser qualificat com una manca de col·laboració de l'Ajuntament amb l'efectivitat dels procediments previstos legalment per a la garantia del dret d'accés a la informació pública, no pot impedir la resolució de la Reclamació, especialment si hom té en compte que, com posa de manifest el fonament jurídic següent, no és previsible la concurrència de límits en la informació sol·licitada i que, a més, l'article 33.7 RGAIP preveu expressament que "La manca de tramesa de la informació o la no emissió dels informes sol·licitats per la Comissió no impedeix que aquesta continuï la tramitació, sens perjudici de les responsabilitats disciplinàries que resultin procedents".



3. Accés de la persona interessada al seu propi expedient sancionador

L'objecte de reclamació és un expedient sancionador obert, en el què la persona reclamant ostenta la condició de persona interessada com denunciada.

La Disposició addicional primera, apartat 1, LTAIPBG disposa que: "L'accés dels interessats als documents dels procediments administratius en tràmit es regeix pel que determina la legislació sobre règim jurídic i procediment administratiu". D'acord a aquesta remissió jurídica, el règim d'accés de les persones interessades en un procediment administratiu en tràmit s'ha de regir per la normativa processal, sense perjudici que puguin utilitzar la via de reclamació davant de la GAIP del règim general de la LTAIPBG per a la seva garantia.

L'article 53.1. a) de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP) disposa un règim d'accés de les persones que tinguin la condició d'interessades en un procediment en tràmit respecte de l'expedient que inclou l'obtenció de còpia. Certament, aquest no és un dret absolut i il·limitat, sinó que, d'acord amb l'article 82.1 de la mateixa LPACAP, han de tenir-se en compte els límits de la legislació de transparència.

La regulació d'aquest règim general d'accés i còpia de les persones interessades en un procediment obert als documents que conformen l'expedient es regula sense variacions significatives a l'article 26 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya (LRJPAPC), que disposa que els ciutadans que tenen la condició de persones interessades en un procediment administratiu en tràmit tenen dret a accedir a l'expedient i a obtenir còpia dels documents que formen part del mateix. De nou, la mateixa llei preveu que aquest accés de la persona interessada pugui ser limitat, al seu article 51.1 LRJPAPC.

Tanmateix, atesa la condició de persona denunciada i la vinculació de l'accés a l'expedient amb el seu dret de defensa, es pot concloure que no resulta proporcionat aplicar límits a l'accés.

La informació material objecte de la reclamació ha de ser, per congruència amb la sol·licitud, aquella que obrés a l'expedient reclamat en el moment de formalitzar-se la sol·licitud, sense perjudici que la normativa procedimental abans esmentada empari jurídicament la persona reclamant per accedir als documents que s'hagin incorporat posteriorment.

En conseqüència, s'estima la reclamació i es declara el dret de la persona reclamant a obtenir una còpia de l'expedient que inclogui els documents incorporats al mateix en el moment de formalitzar-se la sol·licitud desatesa per l'Ajuntament.

4. 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.

5. 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

Partint dels antecedents i fonaments jurídics exposats, el Ple de la GAIP, en la sessió de 3 de juny de 2022, resol per unanimitat:

1. Estimar la Reclamació 277/2022 i declarar el dret de la persona reclamant a obtenir còpia de l'expedient sancionador sol·licitat en el qual tenen la condició de denunciats, d'acord amb el fonament jurídic 3.
2. Requerir a l'Ajuntament de Cornellà de Llobregat que lliuri a la persona reclamant la informació indicada en l'apartat 1 en el termini màxim de quinze dies, i a informar a la GAIP en aquell mateix termini de l'òrgan o la persona responsable del compliment d'aquesta Resolució, així com de les actuacions dutes a terme per executar-la.
3. Convidar la persona reclamant que informi la GAIP de qualsevol incidència que es produeixi amb motiu del compliment d'aquesta Resolució.



4. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 277/2022 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Elisabet Samarra Gallego

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.