

Resolució 564/2021, de 17 d'octubre**Número d'expedient de la Reclamació:** 376/2021**Administració reclamada:** Ajuntament de Centelles**Informació reclamada:** L'expedient d'un recurs contenciós amb una concessionària.**Sentit de la resolució:** Estimació

Resum: Des d'un punt de vista formal, cal assenyalar que els límits al dret d'accés a la informació pública, i encara més quan qui exerceix el dret és una electa local a la informació de la respectiva entitat, tenen caràcter excepcional, tal com estableix l'article 20 LTAIPBG, en la seva reproducció parcial al fonament jurídic 1. I és evident que el compliment dels requisits establerts per l'article 20.3 LTAIPBG ("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"), i fer-ho d'acord amb un elemental principi de seguretat jurídica, és imprescindible fer-ho per escrit. En segon lloc, i des d'un punt de vista material, el fet que un procediment estigui obert no constitueix cap límit per a l'accés a la informació pública, perquè no ve recollit com a tal ni per la legislació de règim local, ni per la de transparència i accés a la informació pública (l'article 21 no l'inclou en cap dels seus apartats), ni per la de procediment administratiu (l'article 53.1.a de la Llei 39/2015, del procediment administratiu comú, garanteix l'accés de les persones interessades als expedients respectius, però ni en aquest, ni en cap dels seus preceptes nega el dret d'accés als expedients, oberts o tancats, a la resta de la ciutadania). Fins i tot cap disposició legal limita el dret d'accés a informació pública que pugui formar part d'expedients judicials oberts, per si fos aquest el cas (cosa improbable, perquè les factures pagades per l'Ajuntament als seus advocats no és probable que formin part de l'expedient per el qual els són pagades). Per tant, cal descartar la possible concurrència d'un inexistent límit, invocat oralment, de tractar-se d'un expedient obert. Si l'Ajuntament considera que concorre a la informació sol·licitada algun dels límits al dret d'accés dels i de les electes locals a la informació de la respectiva entitat previstos per l'article 164.3 TRLMRLC, ho ha de comunicar a la GAIP dins del termini que aquesta Resolució li dóna per complir-la, i aquesta Comissió decidirà sobre la concurrència efectiva del límit el qüestió i els seus efectes per a l'accés a la informació sol·licitada per la regidora reclamant.

Paraules clau: Ajuntaments. Electes locals. Despeses d'advocats. Expedient. Recursos judicials. Reclamació contra desestimació. Manca de col·laboració de l'Administració. Límits al dret d'accés. Expedient obert. Invocació dels límits per escrit.

Ponent: Josep Mir Bagó**Antecedents**

1. El 29 d'abril de 2021 entra a la GAIP la Reclamació 376/2021, presentada per una regidora de l'oposició municipal contra l'Ajuntament de Centelles, en relació amb la sol·licitud 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 12 d'abril de 2021 la regidora reclamant demana poder consultar unes factures d'advocats i demana poder fer-ho una data determinada i ho demana en els termes següents: "Consultar l'expedient corresponent als serveis prestats per xxxx Advocats SLP de les factures de registre de l'Ajuntament del 2020 nùms. 4288 i 4289. Consultar l'expedient corresponent als serveis prestats per xxxx d'Advocats Associats SLP, amb el nùm. de registre de l'Ajuntament 2380. Consulta que faré el dia 22 d'abril del present".
3. El 23 d'abril de 2021 la regidora reclamant manifesta que quan es va personar a l'Ajuntament per consultar les factures sol·licitades se li va denegar oralment amb l'argument de què l'expedient del que formen part estaria en tramitació, al·lega que el fet d'estar en tramitació no és motiu vàlid per denegar l'accés a un expedient, reitera la sol·licitud i indica que acudirà a les oficines municipals un altre dia a consultar-lo.
4. La Reclamació presentada el 29 d'abril de 2021 la regidora reclamant indica que en la segona ocasió tampoc se li ha permès consultar l'expedient sol·licitat, amb el mateix argument de paraula indicat en el primer intent (expedient en tràmit).
5. El 5 de maig de 2021 la GAIP comunica la Reclamació a l'Ajuntament de Centelles 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. No consta resposta a aquest requeriment, malgrat haver transcorregut a bastament el termini donat.
6. El 10 de maig de 2021 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 a la GAIP immediatament de les comunicacions que rebí de l'Administració reclamada relatives a la informació pública sol·licitada, mentre duri la Reclamació.

Fonaments jurídics

1. Admissibilitat de la Reclamació

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. D'acord amb aquests preceptes, la GAIP seria 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".

Nogensmenys, també cal tenir en compte que questa Reclamació ha estat presentada per un electe local, amb invocació del dret d'accés dels i de les electes locals a la informació de la respectiva entitat regulat per l'article 164 del Text Refós de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya, aprovat pel Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril (TRLMRLC). Aquest fet aconsella plantejar la seva admissibilitat a un procediment de revisió regulat per una normativa diferent, com és la legislació de transparència. A partir de la Resolució d'11 de febrer de 2016, sobre la Reclamació 4/2016, la GAIP ve admetent reiteradament reclamacions en relació amb sol·licituds d'informació municipal emparades en el dret a la informació reconegut a favor dels i de les electes locals per l'article 164 TRLMRLC. Tot i que la legislació de règim local remet directament a la jurisdicció contenciosa administrativa l'eventual impugnació de tota mena de resolucions dels òrgans i autoritats locals, sense fer cap referència a la via de reclamació davant la GAIP, aquesta Comissió de Garantia ve entenent que això obeeix al fet que la legislació vigent de règim local és anterior a la de transparència que institueix la reclamació davant d'un òrgan independent i especialitzat (la GAIP, en el cas de Catalunya); que aquesta via de reclamació és voluntària i en cap cas perjudica l'accés a la jurisdicció contenciosa administrativa i, si escau, constitucional; que suposa un increment de les garanties jurídiques del dret a la informació que, si són a l'abast de la ciutadania en general, amb més raó han de poder ser accessibles als electes locals, que exerceixen un dret reforçat a la informació emparat en el de participació i representació política de l'article 23 de la Constitució; i que l'aplicació supletòria de la legislació de transparència, inclosa la reclamació davant de la GAIP, respecte del dret a la informació regulat per la legislació de règim local,



té empara tant a la legislació bàsica (disposició addicional 1a.2 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, LTAIPBGE), com a la disposició addicional 1ª.2 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG). Aquesta interpretació de la GAIP ha estat enterament confirmada per la Sentència 1074/2019 del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya.

És procedent, per tant, l'admissió a tràmit d'aquesta Reclamació, si bé caldrà tenir en compte que el règim material i procedimental aplicable a l'accés sol·licitat es regirà en primer lloc per l'article 164 TRLMRLC, cosa que inclou la subjecció a uns límits al dret d'accés més reduïts que els previstos per l'LTAIPBG, així com també un deure dels i de les electes a respectar la confidencialitat de la informació a la que poden accedir per raó de la seva funció representativa.

En tot cas, en l'aplicació dels límits al dret d'accés caldrà tenir en compte els criteris establerts a aquests efectes per l'LTAIPBG, especialment pels apartats 2 i 3 del seu article 20, que 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, de manera que l'article 22 LTAIPBG 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 5 posa de manifest que l'Ajuntament no aporta a aquest procediment la documentació que li ha estat sol·licitada per la GAIP, d'acord amb el previst per l'article 33.4 RGAIP ("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 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".

3. Sobre el dret d'accés a la informació sol·licitada

La informació sol·licitada (consultar un o dos expedients, identificat un d'ells amb el número de factura d'uns advocats, i l'altre amb un número de registre) és sens dubte informació pública, ja que es tracta d'expedients municipals, que amb tota probabilitat s'han de trobar en poder de l'Ajuntament.

L'article 164 TRLMRLC estableix el següent: "1 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 (...). 3 (...) La sol·licitud d'informació s'entén com a acceptada per silenci administratiu si no es dicta resolució denegatòria en el termini de quatre dies a comptar de la data de presentació de la sol·licitud. En qualsevol cas, la resolució denegatòria s'ha de motivar, i només es pot fonamentar en els supòsits següents: a) Quan 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. b) Quan es tracti de matèries afectades per la legislació general sobre secrets oficials o per secret sumarial. (...)".

En aplicació del precepte que s'acaba de reproduir, la regidora reclamant té dret a la informació sol·licitada, perquè l'article 164 TRLMRLC li reconeix inequívocament aquest dret i ni s'ha invocat, ni sembla plausible que concorri cap dels límits previstos per l'apartat 3 d'aquest mateix article, que són els únics que podrien impedir-ne l'accés.

La regidora reclamant indica que representants municipals li haurien denegat l'accés invocant oralment que els documents sol·licitats formen part d'un expedient obert. Davant d'aquestes manifestacions són procedents les consideracions següents:

En primer lloc, i des d'un punt de vista formal, cal assenyalar que els límits al dret d'accés a la informació pública, i encara més quan qui exerceix el dret és una electa local a la informació de la respectiva entitat, tenen caràcter excepcional, tal com estableix l'article 20 LTAIPBG, en la seva reproducció parcial al fonament jurídic 1. I és evident que el compliment dels requisits establerts per l'article 20.3 LTAIPBG ("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"), i fer-ho d'acord amb un elemental principi de seguretat jurídica, és imprescindible fer-ho per escrit.

En segon lloc, i des d'un punt de vista material, el fet que un procediment estigui obert no constitueix cap límit per a l'accés a la informació pública, perquè no ve recollit com a tal ni per la legislació de



règim local, ni per la de transparència i accés a la informació pública (l'article 21 no l'inclou en cap dels seus apartats), ni per la de procediment administratiu (l'article 53.1.a de la Llei 39/2015, del procediment administratiu comú, garanteix l'accés de les persones interessades als expedients respectius, però ni en aquest, ni en cap dels seus preceptes nega el dret d'accés als expedients, oberts o tancats, a la resta de la ciutadania). Fins i tot cap disposició legal limita el dret d'accés a informació pública que pugui formar part d'expedients judicials oberts, per si fos aquest el cas (cosa improbable, perquè les factures pagades per l'Ajuntament als seus advocats no és probable que formin part de l'expedient judicial per el qual els són pagades). Per tant, cal descartar la possible concurrència d'un inexistent límit, invocat oralment, de tractar-se d'un expedient obert.

No es pot excloure que n'hi pugui concórrer algun altre, ja que ni la regidora reclamant, ni l'Ajuntament han informat clarament de quin és l'objecte dels expedients demanats. En el formulari de Reclamació la persona reclamant indica com a objecte de la Reclamació l'expedient del contenciós de l'Ajuntament amb el concessionari de la piscina coberta. Si és aquest l'objecte de l'expedient o expedients sol·licitats, certament no és plausible que hi concorrin límits que puguin comportar la denegació de l'accés sol·licitat per la persona reclamant, ja que no és imaginable que pugui afectar el dret a la intimitat ni l'honor de ningú, i menys encara secrets oficials o secrets sumarials, que segons l'article 164.3 TRLMRLC són els límits aplicables al dret dels regidors i les regidores d'accés a la informació municipal.

En atenció a les anteriors consideracions, és procedent declarar el dret de la regidora reclamant a la informació sol·licitada, sens perjudici que si l'Ajuntament considera que concorre a la informació sol·licitada algun dels límits al dret d'accés dels i de les electes locals a la informació de la respectiva entitat previstos per l'article 164.3 TRLMRLC, ho ha de comunicar a la GAIP dins del termini que aquesta Resolució li dóna per complir-la, i aquesta Comissió decidirà sobre la concurrència efectiva del límit el qüestió i els seus efectes per a l'accés a la informació sol·licitada per la regidora reclamant.

Pel que fa a la pretensió de la regidora reclamant d'exercir el seu dret d'accés en la data determinada per la mateixa persona reclamant, aquesta pretensió no pot estar garantida ni per l'article 164 TRLMRLC, ni per la legislació de transparència i del dret d'accés a la informació pública, perquè és comprensible que l'exercici d'aquest dret s'hagi de fer amb compatibilitat plena amb el normal funcionament de la resta de serveis i funcions municipals, i han de ser les persones responsables d'aquest funcionament les que gestionin la concertació necessària per establir les dates i hores més convenients per ambdues parts, sens perjudici de l'exigència necessària perquè els serveis municipals no demorin abusivament l'accés sol·licitat.



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

Sobre la base dels antecedents i fonaments jurídics exposats, el Ple de la GAIP, en la sessió de 17 de juny de 2021, resol per unanimitat:

1. Estimar la Reclamació 376/2021 i declarar el dret de la regidora reclamant a consultar els expedients relatius als serveis prestats per xxxx Advocats SLP corresponents a les factures de registre de l'Ajuntament del 2020 nùms. 4288 i 4289 i als serveis prestats per xxxx d'Advocats Associats SLP, amb el nùm. de registre de l'Ajuntament 2380, sens perjudici del que estableix l'apartat següent.
2. Requerir a l'Ajuntament de Centelles, si considera que concorre a la informació sol·licitada algun dels límits al dret d'accés dels i de les electes locals a la informació de la respectiva entitat, perquè ho comuniqui a la GAIP dins del termini que l'apartat següent li dóna per complir-la, i aquesta



Comissió decidirà sobre la concurrència efectiva del límit el qüestió i els seus efectes per a l'accés a la informació sol·licitada per la regidora reclamant

3. Requerir a l'Ajuntament de Centelles que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de quinze dies.
4. Requerir a l'Ajuntament de Centelles 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.
5. Convidar a la persona reclamant que informi a la GAIP de qualsevol incidència que es produeixi amb motiu del compliment d'aquesta Resolució.
6. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 376/2021 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.