

Resolució 598/2020, de 29 d'octubre**Número d'expedient de la reclamació:** 392/2020**Administració reclamada:** Ajuntament de Bell-Lloc d'Urgell**Informació reclamada:** Accés a informació urbanística relacionada amb un polígon industrial.**Sentit de la resolució:** Estimació

Resum: La informació sol·licitada, tota ella referida a llicències atorgades pel propi consistori o informes dels seus serveis tècnics, és sens dubte informació pública en poder de l'Ajuntament i sobre la què la persona reclamant, en tant que membre de la corporació, pot exercir el dret d'accés a la informació, en els termes i d'acord amb el marc regulador especificat en el fonament jurídic anterior. Cal tenir en compte, en aquest sentit, que la descura en l'atenció de la sol·licitud per part de l'Ajuntament revesteix una especial gravetat, tenint en compte que el dret d'accés de la persona reclamant a la informació és una expressió del seu dret fonamental a la representació i la participació política garantit per l'article 23 de la constitució espanyola. Precisament en atenció a la funció institucional dels electes en la participació de les decisions del govern municipal i en el control de la seva actuació, l'accés a la informació de la pròpia corporació local esdevé necessària i justificada en les funcions genèriques dels electes locals, sense que pugui limitar-se la potencialitat del seu dret d'accés al període temporal del seu mandat ni a les funcions de la persona regidora en el consistori o a la seva pertinença als òrgans col·legiats municipals. Si les consideracions anteriors ja portarien, per si soles, a l'estimació de la reclamació, cal tenir en compte, a més, que la sol·licitud d'informació va quedar estimada per acte presumpte de l'Ajuntament, ja que en aquest procediment el silenci administratiu té efectes estimatori. I ni tan sols en el procediment de reclamació, en el què l'Ajuntament ha mantingut la seva inactivitat, no s'ha invocat, ni s'aprecia, que l'accés pugui ser restringit per cap dels límits legalment aplicables a l'accés, que considerant la condició d'electe membre del propi consistori de la persona reclamant, queden acotats a l'afectació del 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 sumarial (article 164.3 TRLMRLC). Quant al format d'accés, la persona reclamant va especificar en la seva sol·licitud que volia còpia de la informació. L'article 164.5 TRLMRLC li reconeix aquest dret, en disposar que "els membres de la corporació tenen dret a obtenir còpia de la documentació a la qual tenen accés. Aquesta còpia es pot obtenir en format paper o bé en el suport tècnic que permeti d'accedir a la informació requerida." Per tant, l'Ajuntament ha de facilitar la còpia digital de l'expedient, informes i llicències, si la té en aquest format, o proveir còpia en paper de la informació que no tingui en format electrònic, sense que, més de tres mesos després de rebre la sol·licitud d'informació de la persona regidora reclamant, pogués ser acceptable una eventual invocació, per restringir les còpies o demorar-ne el lliurament, dels efectes distorsionadora que la seva elaboració pugui ocasionar en els serveis municipals.

Paraules clau: Ajuntament. Electe local. Llicències. Informes. Reclamació contra silenci. Règim especial d'accés. Estimació presumpta. Còpia.

Ponent: Elisabet Samarra Gallego



Antecedents

1. El 7 d'agost de 2020 entra a la GAIP la Reclamació 392/2020 per una electe de l'Ajuntament de Bell-Lloc d'Urgell 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 9 de juliol de 2020 el regidor reclamant sol·licita a l'Ajuntament de Bell-Lloc d'Urgell còpia dels següents documents: "Licència d'obres de les empreses del polígon: Regs del Segrià i Tallers Miranda. Informes de secretaria i arquitecte de les llicències d'obres de les empreses: Teresa Carles, Autorecanvis, Payper, Transambiental, Regs del Segrià i Tallers Miranda. Informe de secretaria del Conveni del polígon amb l'Incasòl. Informe de secretaria de l'addenda del Conveni del polígon amb l'Incasòl. Expedient de llicència d'activitat de les empreses Transambiental i Payper."
3. La Reclamació presentada el 7 d'agost de 2020 posa de manifest: "La legislació urbanística estableix que qualsevol ciutadà esta habilitat per reclamar informació urbanística. A més com a càrrec electe aquesta informació és necessària per efectuar el control sobre l'acció de l'administració." Així mateix manifesta no haver rebut resposta per part de l'Ajuntament de Bell-Lloc d'Urgell.
4. El 13 d'agost de 2020 la GAIP comunica a la persona reclamant l'admissió provisional a tràmit de la seva reclamació, la informa de la persona responsable de la seva tramitació i li proporciona la informació de referència per si en vol fer el seguiment. El mateix escrit la informa de la seva obligació "d'informar puntualment a aquesta Comissió de qualsevol novetat que tingui incidència en les reclamacions que heu plantejat; en especial, heu de traslladar-nos immediatament les comunicacions de l'Administració relatives a la informació objecte de les vostres reclamacions que rebeu mentre duri la seva tramitació".
5. El 14 d'agost la GAIP comunica la Reclamació a l'Ajuntament de Bell-Lloc d'Urgell 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 què deriva i, en general, dels antecedents que puguin ser rellevants per a resoldre la Reclamació.
6. Transcorregut amb escreix el termini assenyalat, la GAIP no ha rebut l'informe ni la documentació requerits a l'Ajuntament de Bell-Lloc d'Urgell.



Fonaments jurídics

1. Competència de la GAIP i 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".

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, desestimària 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 sumarial (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. Manca de col·laboració de l'Administració

Els antecedents posen de manifest que l'Ajuntament de Bell-Lloc d'Urgell no ha aportat a aquest procediment la documentació que li ha estat requerida 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, 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".



3. Dret d'accés a la informació sol·licitada

La informació sol·licitada, tota ella referida a llicències atorgades pel propi consistori o informes dels seus serveis tècnics, és sens dubte informació pública en poder de l'Ajuntament i sobre la qual la persona reclamant, en tant que membre de la corporació, pot exercir el dret d'accés a la informació, en els termes i d'acord amb el marc regulador especificat en el fonament jurídic anterior. Cal tenir en compte, en aquest sentit, que la descura en l'atenció de la sol·licitud per part de l'Ajuntament revesteix una especial gravetat, tenint en compte que el dret d'accés de la persona reclamant a la informació és una expressió del seu dret fonamental a la representació i la participació política garantit per l'article 23 de la constitució espanyola. Precisament en atenció a la funció institucional dels electes en la participació de les decisions del govern municipal i en el control de la seva actuació, l'accés a la informació de la pròpia corporació local esdevé necessària i justificada en les funcions genèriques dels electes locals, sense que pugui limitar-se la potencialitat del seu dret d'accés al període temporal del seu mandat ni a les funcions de la persona regidora en el consistori o a la seva pertinença als òrgans col·legiats municipals. Així ho estableix la jurisprudència del Tribunal Suprem (STS de 9 de maig de 1998) en declarar que el dret fonamental a la participació efectiva en l'actuació pública es manifesta en una àmplia gama d'assumptes concrets, entre els quals, el dret a la fiscalització de les actuacions municipals i les funcions de control, i per tant, els electes no han de justificar un motiu o funció específica directa i concretament connectat amb la informació a la qual volen accedir (STS de 5 de novembre de 2000), i que fins i tot s'ha d'emparar que pugui convenir-los no dir per a què volen la informació a fi de no desvetllar les seves estratègies d'actuació política (STS de 26 de juny de 1998 i de 27/11/2000), de manera que correspondria a la Corporació local la càrrega de la prova de que la finalitat perseguida per l'electe local no té relació amb la seva funció institucional sinó que persegueix un interès o benefici personal o de terceres persones (STS 12 de novembre de 1999)

Si les consideracions anteriors ja portarien, per si soles, a l'estimació de la reclamació, cal tenir en compte, a més, que la sol·licitud d'informació va quedar estimada per acte presumpte de l'Ajuntament, ja que en aquest procediment el silenci administratiu té efectes estimatori. I ni tan sols en el procediment de reclamació, en el qual l'Ajuntament ha mantingut la seva inactivitat, no s'ha invocat, ni s'aprecia, que l'accés pugui ser restringit per cap dels límits legalment aplicables a l'accés, que considerant la condició d'electe membre del propi consistori de la persona reclamant, queden acotats a l'afectació del 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 sumarial (article 164.3 TRLMRLC).

Quant al format d'accés, la persona reclamant va especificar en la seva sol·licitud que volia còpia de la informació. L'article 164.5 TRLMRLC li reconeix aquest dret, en disposar que "els



membres de la corporació tenen dret a obtenir còpia de la documentació a la qual tenen accés. Aquesta còpia es pot obtenir en format paper o bé en el suport tècnic que permeti d'accedir a la informació requerida.” Per tant, l'Ajuntament ha de facilitar la còpia digital de l'expedient, informes i llicències, si la té en aquest format, o proveir còpia en paper de la informació que no tingui en format electrònic, sense que, més de tres mesos després de rebre la sol·licitud d'informació de la persona regidora reclamant, pogués ser acceptable una eventual invocació, per restringir les còpies o demorar-ne el lliurament, dels efectes distorsionadora que la seva elaboració pugui ocasionar en els serveis municipals. Nogensmenys, en el cas que l'expedient objecte de reclamació sigui molt voluminós, l'Ajuntament podrà facilitar-ne la consulta presencial i demanar que a partir d'ella la persona reclamant indiqui les còpies que precisa, que se li hauran de proporcionar en aquell mateix moment. Tot això sens perjudici de que se li pugui repercutir la taxa per còpies, si l'Ajuntament la té regulada.

Correspon, doncs, estimar la reclamació i declarar el dret de la persona reclamant a obtenir còpia de la informació sol·licitada.

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 29 d'octubre de 2020, resol per unanimitat:

1. Estimar la Reclamació 392/2020 i declarar el dret de la persona reclamant a la còpia de la llicència d'obres de les empreses del polígon Regs del Segrià i Tallers Miranda; l'informes de secretaria i de l'arquitecte de les llicències d'obres de les empreses Teresa Carles, Autorecanvis, Payper, Transambiental, Regs del Segrià i Tallers Miranda; l'informe de secretaria del Conveni del polígon amb l'Incasòl; l'informe de secretaria de l'addenda del Conveni del polígon amb l'Incasòl i l'expedient de llicència d'activitat de les empreses Transambiental i Payper.
2. Requerir a l'Ajuntament de Bell-Lloc d'Urgell que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de quinze dies.
3. Requerir a l'Ajuntament de Bell-Lloc d'Urgell 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 392/2020 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.



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

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 adreça 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.