

Resolució 741/2022, de 2 de setembre

Número d'expedient de la Reclamació: 590/2022

Administració reclamada: Ajuntament de Constantí

Informació reclamada: Dades sobre territorialització d'ingressos i despeses municipals.

Sentit de la resolució: Desestimació.

Resum: Es podria plantejar el dubte de fins a quin punt la resolució municipal d'inadmissió compleix els requeriments de l'article 64.1 del Decret 8/2021, segons el qual "l'apreciació d'una causa d'inadmissió d'una sol·licitud d'accés requereix que l'òrgan competent per resoldre dicti una resolució en aquest sentit, que s'ha de notificar dins del termini per resoldre ...". Si hom pren com a referent temporal la presentació de la sol·licitud d'informació pública, la inadmissió ha estat adoptada i notificada un cop vençut a bastament el termini per resoldre, ja que la sol·licitud va ser presentada el 5 de gener de 2022 i la resolució d'inadmissió és adoptada el 2 de juny de 2022, lluny del mes dins del qual han de ser resoltes les sol·licituds d'informació pública, segons l'article 33 LTAIPBG. Tanmateix, s'ha de tenir en compte que la Reclamació no pot ser considerada en relació amb la sol·licitud d'informació pública, sinó en relació amb el recurs de reposició formulat el 10 de maig de 2022, de manera que el referent temporal és aquest, i la resolució municipal d'inadmissió, que és adoptada el 2 de juny de 2022, se situa dins del termini d'un mes establert legalment per resoldre.

Paraules clau: Ajuntaments. Associacions. Ingressos municipals. Despeses municipals. Comptabilitat municipal. Territorialització. Reclamació contra recurs de reposició. Tasca complexa d'elaboració de la informació.

Ponent: Josep Mir Bagó.

Antecedents

1. El 22 de juny de 2022 entra a la GAIP la Reclamació 590/2022, presentada per l'associació de propietaris i empreses d'un polígon industrial contra l'Ajuntament de Constantí, 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 5 de gener de 2022 l'associació reclamant demana a l'Ajuntament de Constantí conèixer l'import dels ingressos recaptats per l'Ajuntament el 2021 provinents del seu polígon industrial per totes les taxes, impostos i serveis que graven els propietaris i empreses del polígon. També vol conèixer l'import que l'Ajuntament ha destinat el 2021 al



manteniment del polígon, amb detall de les diferents partides, prestació de serveis i inversions fetes.

3. El 10 de maig de 2022 l'associació reclamant interposa recurs de reposició en relació amb l'anterior sol·licitud, basat en el decurs del termini per resoldre, sense que l'Ajuntament ho hagi fet, i en l'aplicació del corresponent silenci administratiu positiu.
4. El 2 de juny de 2022 l'Ajuntament de Constantí desestima la sol·licitud perquè considera que és afectada per la causa d'inadmissió de les sol·licituds d'informació pública de l'article 29.1.b LTAIPBG, en base a les consideracions següents: "no és viable, sense una tasca complexa d'elaboració i anàlisi exhaustiu de la informació, la recopilació de les dades sol·licitades, tan en termes de recaptació, com de despesa executada, específicament per al Polígon Industrial. Tant a nivell pressupostari, com de contractes, en la informació disponible no es distingeix el Polígon Industrial del nucli".
5. La Reclamació presentada el 22 de juny de 2022 indica que l'Ajuntament no va resoldre en termini i que la resolució del recurs desestima la sol·licitud.
6. El 27 de juny de 2022 la GAIP comunica la Reclamació a l'Ajuntament de Constantí 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.
7. El 4 de juny 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 a la GAIP immediatament de les comunicacions que rebí de l'Administració reclamada relatives a la informació pública sol·licitada.
8. El 31 d'agost de 2022 la GAIP rep l'informe municipal, que posa de manifest el següent: "L'entitat demana que se li aporti informació relativa als ingressos recaptats, provinents del seu Polígon Industrial, en concepte d'impostos i taxes gravades a les empreses i propietaris del Polígon i, paral·lelament, les despeses executades, amb detall de les partides, en quan a manteniment, prestacions de serveis i inversions realitzades al Polígon Industrial, durant l'exercici 2021. L'Ajuntament de Constantí no disposa d'una comptabilitat analítica, únicament es gestiona, tal i com marca la normativa, d'una comptabilitat pressupostària i financera, en la qual no es discrimina el destí de la despesa en funció de la zona geogràfica a la qual es podria imputar, ja que no hi ha centres de cost per ubicació física informats per a cada operació de despesa. D'aquesta manera, discriminar quina part



del pressupost municipal de la neteja viària, recollida d'escombraries, enllumenat públic, seguretat en llocs públics, manteniment de zones verdes, etc., es destina a un nucli concret del terme municipal no és tècnicament viable i qualsevol aproximació requereix d'una tasca ingent que no és possible amb els mitjans humans i materials a l'abast al departament de comptabilitat de l'Ajuntament de Constantí. Pel que fa als ingressos, ens trobem davant una situació semblant, els padrons tributaris són únics i no es liquiden per zones geogràfiques, ni es disposa d'un SIG tributari que faciliti aquesta tasca, únicament, pel que fa a la taxa de subministrament d'aigua, es podria calcular en tant que els usos industrials presenten tarifes diferenciades, no obstant, la part de despesa que finança aquest servei, es trobaria també amb la mateixa complexitat d'atribuir una part raonable i justificada a una zona concreta del terme municipal. Cal recordar que el municipi de Constantí té una població de dret inferior a 50.000 habitants, en concret 6.724 residents, per la qual cosa no està obligat a redactar una memòria pel cost i rendiment dels serveis, segons preveu l'art. 211 del RDL 2/2004, que aprova el Text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, instrument que podria aproximar algunes de les demandes d'informació requerides. Tampoc la informació que es publica anualment dels costos dels serveis públics, a la qual tenen accés tots els ciutadans, seguint l'Ordre HAP/2075/2014 de 6 de novembre, permet ni tan sols fer una aproximació a la demanda efectuada, ja que es limita a informar per programes de despesa respecte d'aquells serveis de prestació obligatòria i de competència local, i que la mateixa Ordre ja estableix que "Es preciso reseñar que no es finalidad de la presente Orden determinar ni fundamentar los costes de los servicios públicos a los efectos de su consideración en los informes técnico-económicos que se deben emitir con carácter previo a los acuerdos de establecimiento de tasas o de precios públicos a los que se refiere el artículo 25 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, ni a la fijación de los precios públicos en los términos de su artículo 44, ni al contenido de la memoria justificativa del coste y rendimiento de los servicios públicos mencionada en el artículo 211 del mismo texto legal ni a la información sobre costes de las actividades e indicadores de gestión a incluir en la Memoria de las Cuentas anuales previstas en los Planes Generales de Contabilidad Pública adaptados a la Administración Local". En definitiva, aquesta entitat demana una informació que no es troba disponible i que requereix d'una elaboració específica i adhoc, la qual prèviament requereix d'una organització de la informació comptable que no es troba disponible (comptabilitat analítica amb centres de cost per ubicacions geogràfiques), la qual cosa la fa quasi inviable. Si es vol fer amb mínim rigor s'hauria de "reconstruir" tota la comptabilitat d'un exercici (que consta de més de 20.000 assentaments), per anar imputant cada despesa segons destí geogràfic per a atendre la voluntat expressada en la sol·licitud. Aquesta reelaboració de la



informació comptable és un supòsit clar de causa d'inadmissió d'aquesta sol·licitud prevista a l'art. 18.1.c) de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, el qual regula com a causa de no admetre a tràmit la sol·licitud aquelles "Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración. Conclusió: La voluntat de conèixer el "saldo tributari" entre la contribució en impostos i taxes i els serveis rebuts per una determinada àrea geogràfica no és una exigència normativa que tingui acolliment en el règim local, en conseqüència, aquesta informació no es troba elaborada i no és una "informació pública", es tractaria en tot cas d'una informació a realitzar a demanda d'un particular. Efectuar aquests càlculs sense disposar d'una acurada comptabilitat analítica, resulta del tot desproporcionat, pels costos que pot comportar, que no justifiquen la finalitat perseguida i que suposen un clar supòsit d'inadmissió previst a l'art. 18.1.c) de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern".

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.

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. Justificació de la inadmissibilitat de la sol·licitud

Segons els articles 18.1 i 20.1 LTAIPBG, les persones tenen dret d'accés a la informació pública, llevat que concorri una causa legal que en determini la denegació. Com veurem tot seguit, en aquest cas la causa legal que justifica la denegació de la informació sol·licitada és la causa d'inadmissibilitat de les sol·licituds de l'article 29.1.b LTAIPBG.

L'article 29.1.b LTAIPBG estableix que “són inadmeses a tràmit les sol·licituds d'accés a la informació pública en els supòsits següents: (...) b) Si per a obtenir la informació que demanen cal una tasca complexa d'elaboració o reelaboració”. Aquest precepte és desenvolupat per l'article 66.1 del Decret 8/2021, segons el qual “als efectes del que preveu la lletra b) de l'article 29.1 de la llei 19/2014, del 29 de desembre, han de ser inadmeses a tràmit les sol·licituds d'accés a la informació pública en les quals concorri, entre d'altres, alguna de les circumstàncies següents: a) Quan l'obtenció, l'extracció o la disposició de la informació sol·licitada impliqui una càrrega de treball inassumible o desproporcionada pel fet que la informació procedeix de diferents expedients, fonts d'informació, bases de dades o arxius, o es



conté en un gran volum d'informació i no pugui ser realitzada amb l'ajuda dels mitjans informàtics disponibles. b) Quan l'elaboració de la informació requereixi una tasca d'anàlisi o d'interpretació que tingui una complexitat objectivable i desproporcionada i no pugui ser realitzada amb l'ajuda dels mitjans informàtics disponibles”.

L'informe municipal aportat a aquest procediment, que desenvolupa amb major detall la fonamentació que la resolució municipal impugnada, posa de manifest que la informació sol·licitada hauria de ser elaborada de bell nou pels serveis municipals d'intervenció i comptabilitat, ja que la comptabilitat actual no permet extreure les dades de territorialització demanades per l'entitat reclamant. En aquestes circumstàncies, l'elaboració de la informació sol·licitada implicaria una càrrega de treball virtualment inassumible (construir sobre la base de paràmetres diferents una nova comptabilitat municipal) i manifestament desproporcionada. En conseqüència, és procedent considerar justificada la inadmissibilitat de la sol·licitud d'informació pública decidida per l'Ajuntament.

Es podria plantejar el dubte de fins a quin punt la resolució municipal d'inadmissió compleix els requeriments de l'article 64.1 del Decret 8/2021, segons el qual “l'apreciació d'una causa d'inadmissió d'una sol·licitud d'accés requereix que l'òrgan competent per resoldre dicti una resolució en aquest sentit, que s'ha de notificar dins del termini per resoldre ...”. Si hom pren com a referent temporal la presentació de la sol·licitud d'informació pública, la inadmissió ha estat adoptada i notificada un cop vençut a bastament el termini per resoldre, ja que la sol·licitud va ser presentada el 5 de gener de 2022 i la resolució d'inadmissió és adoptada el 2 de juny de 2022, lluny del mes dins del qual han de ser resoltes les sol·licituds d'informació pública, segons l'article 33 LTAIPBG. Tanmateix, s'ha de tenir en compte que la Reclamació no pot ser considerada en relació amb la sol·licitud d'informació pública, sinó en relació amb el recurs de reposició formulat el 10 de maig de 2022, de manera que el referent temporal és aquest, i la resolució municipal d'inadmissió, que és adoptada el 2 de juny de 2022, se situa dins del termini d'un mes establert legalment per resoldre.

En la mesura en què, sobre la fonamentació dels paràgrafs anteriors, la inadmissió acordada per l'Ajuntament s'ha de considerar conforme amb l'ordenament jurídic, és procedent desestimar la Reclamació.

3. 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.



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

Resolució

Sobre la base dels antecedents i fonaments jurídics exposats, el Ple de la GAIP, en la sessió de 2 de setembre de 2022, resol per unanimitat desestimar la Reclamació 590/2022 perquè la resolució municipal impugnada és conforme amb l'ordenament jurídic i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Elisabet Samarra Gallego

Presidenta

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.