

Resolució 748/2019, de 4 de desembre

Número d'expedient de la Reclamació: 629/2019

Administració reclamada: Mancomunitat d'Abastament d'Aigua del Solsonès

Informació reclamada: Les últimes tres factures emeses de cada comptador a nom de cada membre de la Junta.

Sentit de la Resolució: Estimació

Resum: La informació sol·licitada (factures del servei d'aigua) no ho és de caràcter privat, sinó bàsicament econòmica; afecta, certament, a unes persones determinades (i per això la GAIP les ha donat audiència), però la naturalesa de la informació controvertida no té que veure amb el seu àmbit privat, sinó amb els ingressos de la Mancomunitat i amb el tracte econòmic que reben d'ella. En relació amb l'argument de la Presidència de què la informació sol·licitada no seria necessària per al desenvolupament de les tasques representatives de la persona reclamant, s'ha de dir que qui millor pot decidir si la necessita o no per a l'exercici de les seves tasques és la pròpia persona reclamant; només és admissible que l'alcaldia o presidència faci ús d'aquest argument en aquells casos que la naturalesa de la informació o la finalitat de la sol·licitud d'accés serveix manifestament l'àmbit privat del membre de la corporació sol·licitant, i no és aquest el cas. Atès que la persona reclamant no ha demanat rebre la informació sol·licitada en cap format determinat i d'acord amb un principi elemental de cautela, és escaient facilitar la informació en forma de vista o consulta a les dependències de l'MAAS, i només proporcionar a la persona reclamant còpia de les factures que eventualment posin de manifest alguna irregularitat. Atès que es declara el dret de la persona reclamant a la informació en base al dret estatutari d'accés que li garanteix la legislació de règim local, en la seva qualitat de membre de l'MAAS, se l'insta a guardar la confidencialitat prevista per l'article 164.6 TRLMRLC, sens perjudici de què si amb aquest accés detecta alguna irregularitat la pugui denunciar pels mitjans que consideri pertinents.

Paraules clau: Mancomunitats de municipis. Electes locals. Aigua. Subministrament d'aigua. Factures. Reclamació contra silenci. Silenci estimatori. Confidencialitat. Mediació. Renúncia a la mediació.

Ponent: Josep Mir Bagó

Antecedents

1. El 4 d'octubre de 2019 entra a la GAIP la Reclamació 629/2019, presentada per un electe local membre de la Junta contra la Mancomunitat d'Abastament d'Aigua del Solsonès (MAAS), en relació amb la informació indicada a l'antecedent següent. La persona reclamant 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 20 d'agost de 2019 la persona reclamant demana a l'MAAS informació sobre les tres darreres factures emeses de cada comptador a nom de cadascun dels membres de la Junta de la Mancomunitat.



3. El 22 d'agost de 2019 la Presidència de l'MAAS resol denegar l'accés sol·licitat perquè no es troba en cap dels supòsits d'accés directe a la informació previstos per l'article 15 del Reglament d'organització i funcionament (ROF) de les entitats locals. La resolució considera que no està justificat que la persona reclamant sol·liciti conèixer quins dels membres de l'entitat són abonats d'ella tenir accés a les seves factures perquè aquesta és una informació privada i que, en cap cas, és necessària per al desenvolupament de les tasques de la persona reclamant com a membre de la Junta.
4. La Reclamació presentada el 4 d'octubre de 2019 indica que la persona reclamant és membre de la Junta de la Mancomunitat, que se li denega la informació sol·licitada i que té sospites de que no s'aplica el cànon de sanejament de l'ACA als membres de la Junta.
5. El 9 d'octubre de 2019 la GAIP comunica la Reclamació a l'MAAS 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. També li demana el nom de la persona que representarà la Mancomunitat en el procediment de mediació sol·licitat per la persona reclamant.
6. El 23 d'octubre de 2019 la GAIP rep l'informe de l'MAAS. Inclou un informe de la Secretaria de l'entitat, que fa una anàlisi general del dret d'accés dels i de les electes locals a la informació de la respectiva corporació, regulat per la legislació de règim local, i que proposa resoldre la denegació de la sol·licitud d'informació de la persona reclamant perquè és una informació de l'àmbit privat i no la considera necessària per a l'exercici de les funcions representatives de la persona reclamant, proposta que és assumida per la Presidència de l'MAAS.
7. El 28 d'octubre de 2019 la persona reclamant manifesta a la GAIP la seva renúncia al procediment de mediació que havia sol·licitat i reitera en demanar la informació sol·licitada, a la que considera tenir dret.
8. El 29 d'octubre de 2019 la GAIP demana a l'MAAS la col·laboració per traslladar la Reclamació a les terceres persones afectades i donar-les termini per formular-hi al·legacions.
9. El 15 de novembre de 2019 la GAIP rep l'evidència del trasllat de la Reclamació efectuat per l'MAAS el 6 de novembre de 2019 a les terceres persones afectades, a les que dona 10 dies per formular al·legacions, amb la indicació de trametre-les a la GAIP. Després d'haver vençut a bastament el termini donat, i temps prudencial per facilitar les comunicacions, la GAIP no ha rebut cap al·legació de les terceres persones afectades.

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 aquesta 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).



Procedeix, 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 Competència de la GAIP i contingut i abast generals del dret d'accés a la informació pública"*

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

La informació sol·licitada per la persona reclamant és la relativa a les tres últimes factures emeses a nom de cadascun dels membres de la Junta de l'MAAS. Cal suposar que aquesta informació es troba en poder de l'MAAS, en tant que organisme que presta el servei d'abastament d'aigua als municipis representats a la seva Junta, i tenint en compte que els membres d'aquesta, que ho són en representació dels ajuntaments respectius, probablement tindran la condició de veïns dels termes corresponents. En tot cas, l'informe de l'MAAS no ha al·legat el contrari.

L'article 164.1 TRLMRLC declara 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*. L'apartat 3 d'aquest mateix article indica que *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 la presentació de la sol·licitud*. I afegeix que la resolució denegatòria només es pot fonamentar en la vulneració del *dret constitucional a l'honor, la intimitat personal o familiar o la pròpia imatge* o en què es tracti de *matèries afectades per la legislació general sobre secrets oficials o per secret sumarial*.



La Presidència de l'MAAS denega la sol·licitud de la persona reclamant perquè considera que la informació sol·licitada és de l'àmbit privat dels membres de la Junta i perquè no la considera necessària per al desenvolupament de les tasques representatives de la persona reclamant.

En relació amb l'afirmació de què es tractaria d'una informació de caràcter privat, cal fer les dues consideracions següents. En primer lloc, que la informació sol·licitada (factures del servei d'aigua) no és de caràcter privat, sinó bàsicament econòmica; afecta, certament, a unes persones determinades (i per això la GAIP les ha donat audiència), però la naturalesa de la informació controvertida no té que veure amb el seu àmbit privat, sinó amb els ingressos de la Mancomunitat i amb el tracte econòmic que reben d'ella. En segon lloc, que encara que fos una informació de caràcter privat, aquest sol fet no és un motiu jurídicament legítim per denegar la informació sol·licitada, perquè l'article 164.3, citat més amunt, només admet que es pugui denegar la informació sol·licitada pels membres de les corporacions locals a la respectiva entitat si afecta secrets oficials o sumarians o si pot vulnerar el dret a l'honor o a la intimitat personal o familiar, i és evident que la facturació de l'aigua no vulnera cap d'aquests drets.

En relació amb l'argument de la Presidència de què la informació sol·licitada no seria necessària per al desenvolupament de les tasques representatives de la persona reclamant, s'ha de dir que qui millor pot decidir si la necessita o no per a l'exercici de les seves tasques és la pròpia persona reclamant; només és admissible que l'alcaldia o presidència faci ús d'aquest argument en aquells casos que la naturalesa de la informació o la finalitat de la sol·licitud d'accés serveix manifestament l'àmbit privat del membre de la corporació sol·licitant, i no és aquest el cas. Així, en la motivació de la Reclamació s'indica que la persona reclamant sospita que es podria dispensar un tracte de favor en la facturació de l'aigua a alguns dels membres de la Junta, de manera que la finalitat de la sol·licitud seria la de vetllar per a la integritat dels ingressos públics i pel tracte objectiu i no discriminatori dels càrrecs públics per part de l'Administració que governen, finalitats ambdues especialment rellevants per a l'exercici del dret d'accés a la informació pública. (A més, en quan a la consideració feta per la resolució denegatòria en el sentit que no estaria aprovat el cartipàs que determinaria la condició de la persona reclamant com a membre de l'MAAS, la GAIP ha pogut comprovar que el web de l'MAAS inclou la persona reclamant com a membre de la seva Junta).

Finalment, els antecedents posen de manifest que la Reclamació ha estat notificada a les persones afectades per ella, a les quals s'han atorgat deu dies per formular-hi al·legacions, en aplicació del previst pels articles 31 LTAIPBG i 34 RGAIP, i cap d'elles n'ha presentat.

En atenció a les anteriors consideracions, cal concloure que la persona reclamant té dret a la informació sol·licitada.

Cal fer dues consideracions addicionals. Per una banda, atès que la persona reclamant no ha demanat rebre la informació sol·licitada en cap format determinat i d'acord amb un principi elemental de cautela, és escaient facilitar la informació en forma de vista o consulta a les dependències de l'MAAS, i només proporcionar a la persona reclamant còpia de les factures que eventualment posin de manifest alguna irregularitat.



Per una altra, atès que es declara el dret de la persona reclamant a la informació en base al dret estatutari d'accés que li garanteix la legislació de règim local, en la seva qualitat de membre de l'MAAS, se l'instà a guardar la confidencialitat prevista per l'article 164.6 TRLMRLC, sens perjudici de què si amb aquest accés detecta alguna irregularitat la pugui denunciar pels mitjans que consideri pertinents.

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 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.

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 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 4 de desembre de 2019, resol per unanimitat:

1. Estimar la Reclamació 629/2019 i declarar el dret de la persona reclamant a la informació relativa a les tres factures emeses de cada comptador a nom de cadascun dels membres de la Junta, d'acord amb les consideracions fetes pel fonament jurídic 2.
2. Requerir a l'MAAS que doni accés a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de deu dies.



3. Requerir a la persona reclamant a guardar la confidencialitat prevista per l'article 164.6 TRLMRLC, sens perjudici de què si amb aquest accés detecta alguna irregularitat la pugui denunciar pels mitjans que consideri pertinents.
4. Requerir a l'MAAS 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 629/2019 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Elisabet Samarra i 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.