

Resolució 762/2021, de 13 d'agost

Número d'expedient de la Reclamació: 648/2021

Administració reclamada: Ajuntament de L'Hospitalet de Llobregat

Informació reclamada: Intervenció municipal en un procés judicial penal.

Sentit de la Resolució: Inadmissió

Resum: La iniciativa de la qual deriva aquesta Reclamació no és una sol·licitud d'informació pública, sinó una pregunta per ser contestada al Ple, que s'ha formulat expressament a l'empara de l'article 55 del Reglament orgànic del Ple, mentre que les sol·licituds d'informació són regulades per l'article 11 del mateix Reglament. Des de la Resolució 66/2017, que declara la inadmissibilitat de diverses reclamacions plantejades en relació amb precs i preguntes formulades per un regidor de l'Ajuntament de Barcelona, la GAIP ve distingint reiteradament entre sol·licituds d'informació dels i de les electes locals, per una banda, i precs i preguntes, per l'altra, i considera que la via de reclamació davant la GAIP, instituïda per l'LTAIPBG en relació amb les sol·licituds d'informació pública, i aplicable també a les sol·licituds d'informació presentades per electes locals, no és procedent per donar empara a precs i preguntes, que són iniciatives de naturalesa diferent, malgrat que a vegades també demanen informació.

Paraules clau: Ajuntaments. Electes locals. Processos judicials. Precs i preguntes. Informació pública. Sense acte previ.

Ponent: Josep Mir Bagó

Antecedents

1. El 20 de juliol de 2021 entra a la GAIP la Reclamació 648/2021, presentada per un regidor municipal contra l'Ajuntament de L'Hospitalet de Llobregat, 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 30 d'abril de 2021 el regidor reclamant invoca l'article 55 del Reglament del Ple de l'Ajuntament de L'Hospitalet de Llobregat i presenta un seguit de preguntes sobre la intervenció municipal en un procés penal obert en relació amb el Consell esportiu, perquè siguin contestades al proper Ple ordinari.
3. Per resolució de 4 de de maig de 2021 l'Ajuntament desestima la sol·licitud anterior perquè considera que demana informació d'una investigació judicial penal en la que el regidor reclamant no ha acreditat interès legítim.



4. El 7 de maig de 2021 el Tinent d'Alcaldia de l'Àrea que inclou esports contesta les preguntes indicades a l'antecedent 2.
5. El 25 de maig de 2021 el regidor reclamant presenta un recurs de reposició en relació amb la desestimació indicada a l'antecedent 3.
6. El 25 de juny de 2021 la primera tinent d'Alcaldia desestima el recurs de reposició anterior.
7. La Reclamació presentada el 20 de juliol de 2021 invoca l'LTAIPBG i la regulació feta per la legislació de règim local del dret dels i de les electes a la informació municipal i demana a la GAIP l'accés a la informació sol·licitada.

Fonaments jurídics

1. *Inadmissibilitat 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".

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 1^a.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 1^a.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.

Nogensmenys, la iniciativa de la qual deriva aquesta Reclamació no és una sol·licitud d'informació pública, sinó una pregunta per ser contestada al Ple, que s'ha formulat expressament a l'empara de l'article 55 del Reglament orgànic del Ple, mentre que les sol·licituds d'informació són regulades per l'article 11 del mateix Reglament. Des de la Resolució 66/2017, que declara la inadmissibilitat de diverses reclamacions plantejades en relació amb precís i preguntes formulades per un regidor de l'Ajuntament de Barcelona, la GAIP ve distingint reiteradament entre sol·licituds d'informació pública, per una banda, i precís i preguntes, per l'altra, i considera que la via de reclamació davant la GAIP, instituïda per l'LTAIPBG en relació amb les sol·licituds d'informació pública, i aplicable també a les sol·licituds d'informació pública presentades per electes locals, no és procedent per donar empara a precís i preguntes, que són iniciatives de naturalesa diferent, malgrat que a vegades també demanen informació. A aquests efectes, es reproduïx tot seguit part de fonament jurídic 2 de la Resolució 66/2017, que és perfectament aplicable a aquest cas:

“La normativa de règim local fa una regulació diferent per a les figures dels precís i de les preguntes de la que la mateixa legislació estableix per a l'accés dels electes locals a la informació. La LRBRL es refereix al dret dels electes a formular precís, preguntes i mocions (i també a sol·licitar sessions extraordinàries dels òrgans col·legiats dels que en són membres, a participar a les seves sessions i votacions, a conèixer amb antelació les convocatòries i a tenir a la seva disposició la documentació corresponent) al seu article 46; en canvi, el seu dret d'accés a la informació és regulat al 77, que obliga al govern municipal a resoldre les sol·licituds en el termini màxim de cinc dies. Aquesta dualitat en la regulació d'una i de les altres iniciatives es manifesta també a l'LMRLC, que dedica l'article 164 a regular amb un cert detall el dret dels electes locals a la informació, mentre que el seu dret a



formular precs i preguntes i a la participació en els òrgans col·legiats és regulat a altres preceptes (articles 98 a 103 i 165). Coherentment amb la diversitat de regulacions legals que s'acaba d'assenyalar, el ROM de l'Ajuntament de Barcelona fa una regulació separada del dret dels seus regidors i regidores a la informació (que és objecte de regulació molt detallada per part del seu article 12, dins del Títol II del ROM, sobre regidors i regidores) i dels precs i preguntes (articles 64 i 98, dins del Títol IV, relatiu al règim de funcionament dels òrgans municipals), i fins i tot preveu procediments diferents per exercir un i altre tipus d'iniciatives.

Tot i que sovint poden tenir trets comuns (per exemple, moltes vegades l'objecte de determinats precs i preguntes és obtenir informació i unes i altres iniciatives poden servir per exercir funcions de control del govern municipal), precs i preguntes, per una banda, i sol·licituds d'informació, per l'altra, tenen significació i dinàmiques diferents. Mentre que les sol·licituds d'informació són manifestació del dret a la informació, que és objecte d'una regulació precisa per la legislació de règim local (fins al punt de garantir que han de ser objecte de resolució administrativa, que es presumeix estimatòria en cas de silenci administratiu) i es pot exercir de forma autònoma, amb diversitat de contextos i finalitats, els precs i preguntes són iniciatives de naturalesa molt més política que estrictament jurídica (no està clar que s'hagin de resoldre per acte administratiu i menys encara que la manca de resolució expressa en termini tingui efectes estimatoris, com és el cas de les sol·licituds d'informació), sovint vinculades al desenvolupament de les sessions dels òrgans col·legiats, fins al punt que poden formar part del seu ordre del dia, amb continguts usualment més relacionats amb l'impuls (els precs) o el capteniment (les preguntes), que amb la sol·licitud d'informació en sentit estricte, i si el seu objecte és aquest darrer, poden abastar el requeriment d'elaborar informació sobre un assumpte determinat i no limitar-se, com passa amb les sol·licituds d'informació en sentit estricte, a accedir a la informació existent; probablement per això, el termini donat per resoldre els precs i preguntes (un mes) és substancialment més llarg que el previst per a les sol·licituds d'informació (5 dies segons l'article 12 del ROM).

Aquesta diversitat de regulacions és perfectament coneguda pels reclamants, que fonamenten els seus precs i preguntes en els articles 64 i 98 del ROM, mentre que a les seves Reclamacions 520/2016, 556/2016 i 557/2016 invoquen l'article 12 d'aquest mateix Reglament per fonamentar les sol·licituds d'informació. (...)

Certament és molt qüestionable que es puguin servir d'un procediment de garantia instituït per l'LTAIPBG amb la finalitat de fer efectiu el dret d'accés a la informació pública, com és la Reclamació davant la GAIP, iniciatives que s'anomenen a si mateixes com a precs o preguntes (defugint voluntàriament la de sol·licituds d'informació), que s'emparen explícitament en preceptes diferents dels que regulen l'accés a la informació per part dels mateixos electes locals i que, a sobre, en molts casos materialment no demanen informació pública.



La GAIP ha resolt reiteradament la inadmissió de reclamacions plantejades en relació amb sol·licituds que, amb independència de la seva denominació i de les normes invocades per emparar-les, no demanaven materialment informació pública, en el sentit que dóna a aquest concepte l'article 2.b LTAIPBG ("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"). El dret d'accés a la informació pública, inclosa la garantia que li proporciona la reclamació davant de la GAIP, empara l'obtenció d'informació que sigui a mans de l'Administració, en cap cas altres pretensions, com ara conèixer el capteniment, la intenció o quines poden ser o deixar de ser actuacions futures d'una determinada Administració pública. En base a aquestes consideracions, procediria inadmetre les reclamacions 521/2016, 524/2016, 525/2016, 526/2016 (com a mínim en part), 530/2016, 532/2016 (almenys en part), 535/2016, 536/2016, 541/2016 i com a mínim part de les 558/2016 i 559/2016.

Les inadmissions que s'acaben d'indicar es fonamentarien en el fet que el contingut material del seu objecte no és informació pública. En un pla diferent cal valorar també fins a quin punt pot constituir una causa d'inadmissibilitat el fet que sol·licituds que materialment tenen per objecte l'obtenció d'informació pública, s'identifiquin amb una denominació diferent (precis o preguntes) i siguin formulades per electes locals invocant preceptes diferents dels que regulen el seu dret d'accés a la informació municipal. Seria el cas de les Reclamacions 531/2016, 549/2016, 551/2016, 554/2016 i part de les 526/2016, 532/2016, 541/2016, 558/2016 i 559/2016. Jugaria a favor de l'admissibilitat d'aquestes Reclamacions l'antiformalisme que inspira l'article 18 LTAIPBG, segons el qual l'exercici del dret d'accés a la informació pública "no és condicionat a la concurrència d'un interès personal, no resta subjecte a motivació i no requereix la invocació de cap norma"; en aplicació del previst per aquesta disposició nombroses Resolucions de la GAIP admeten Reclamacions formulades en relació amb sol·licituds d'informació pública que no invoquen cap norma determinada que les empari; seria suficient que l'acció exercida fos materialment una sol·licitud d'informació pública perquè es pugui emparar en les institucions que regulen i protegeixen el dret d'accés; la manca d'identificació explícita de la iniciativa com a sol·licitud formal d'informació pública i la manca d'invocació expressa de la normativa que l'empara poden ser substituïdes per la connexió lògica entre el seu contingut material i el corpus institucional i normatiu que li sigui aplicable.

Tanmateix, els casos de les Reclamacions citades al paràgraf anterior són diferents del que s'acaba de dir. Tot i que les iniciatives que donen lloc a aquelles Reclamacions podien tenir materialment per objecte l'obtenció d'informació pública, qui les formula les presenta explícitament no com a sol·licituds d'informació pública, sinó com a precis o preguntes, i les empara invocant els preceptes normatius relatius als precis i preguntes, sense fer esment als que regulen les sol·licituds d'informació pública. Amb aquests antecedents està clar que hi ha una voluntat deliberada del Grup reclamant de fonamentar aquelles iniciatives en els articles 64.2 i 98 del ROM, i no en el 12, que és precisament el que regula el dret d'accés a la informació municipal; en aquestes circumstàncies, el règim aplicable a



aquelles iniciatives és el que correspon formalment a la seva denominació i a les disposicions invocades, amb independència que el seu contingut consisteixi a demanar informació pública.

Per les raons exposades més amunt, està clar que sol·licituds d'informació, per una banda, i precís i preguntes, per l'altra, tenen naturalesa jurídica i regulacions molt diferents, fins al punt que els arguments que porten a, entre moltes altres, la Resolució 65/2017, sobre la Reclamació 520/2016, a declarar la competència de la GAIP en relació amb les sol·licituds d'informació dels electes locals emparades en la legislació de règim local, no són aplicables a les reclamacions objecte d'aquesta Resolució, que deliberadament no s'emparen en el dret d'accés a la informació, sinó en altres manifestacions del dret de participació política dels electes locals sobre les quals la GAIP no ostenta competències”.

Ateses les anteriors consideracions, i tenint en compte que l'article 33.2 RGAIP estableix la inadmissibilitat de les reclamacions que no tenen per objecte el dret d'accés a la informació pública, és procedent inadmetre aquesta Reclamació perquè no es planteja en relació amb una sol·licitud d'informació pública, sinó amb preguntes a respondre al Ple, que tenen una naturalesa jurídica clarament diferent.

2. 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 13 d'agost de 2021, resol per unanimitat inadmetre la Reclamació 648/2021 perquè no té per objecte el dret d'accés a la informació pública 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.