

Resolució 791/2020, de 17 de desembre

Número d'expedient de la Reclamació: 809/2020

Administració reclamada: Ajuntament de Sant Fruitós de Bages

Informació reclamada: Accés al projecte de pressupost per un mínim de 10 dies.

Sentit de la Resolució: Inadmissió

Resum: En definitiva, si el caràcter especialitzat i legalment limitat de la GAIP li impedeix d'estendre la seva missió de garantia del dret d'accés a la informació pública a una institució com la publicitat activa, que si bé comparteix la finalitat d'accés a la informació pública, difereix en l'estructura i procediment d'exercici del dret, amb més motiu encara no pot intervenir en un cas com el present, en el que, a més d'aquesta diferència en l'estructura i procediment d'exercici del dret, resulta que tampoc hi ha similitud en la finalitat, ni tan sols en el dret que s'exerceix (directament el de participació política, més que el d'accés a la informació pública).

Paraules clau: Ajuntaments. Electes locals. Pressupostos. Dret d'accés a la informació. Dret de participació política. Objecte del procediment de reclamació.

Ponent: Josep Mir Bagó

Antecedents

1. El 4 de desembre de 2020 entra a la GAIP la Reclamació 809/2020, presentada per un electe municipal contra l'Ajuntament de Sant Fruitós de Bages, en relació amb la sol·licitud 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 3 de desembre de 2020 la persona reclamant fa constar la seva condició de president del seu grup municipal i presenta un recurs de reposició perquè l'Ajuntament hauria incomplert el Reglament orgànic municipal i no hauria donat als membres de l'Ajuntament els 10 dies que preveu aquesta norma per poder consultar la proposta de pressupost municipal, prèviament al seu tractament i eventual aprovació per la Comissió informativa corresponent. El mateix dia l'Alcaldessa desestima el recurs, amb l'argument que la disposició invocada no és aplicable a la tramitació dels pressupostos.
3. La Reclamació presentada el 4 de desembre de 2020 indica que l'Ajuntament ha vulnerat els seus drets.



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".

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 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.

Ara bé, la competència de la GAIP per admetre i tramitar aquesta Reclamació i, en general, l'aplicació de l'LTAIPBG, a títol de règim supletori del dret dels electes locals a la informació municipal, en aplicació de la disposició addicional 1^a.2 LTAIPBG, estan justificades sempre que la iniciativa de la qual deriva la Reclamació sigui efectivament una sol·licitud d'accés a la informació pública, de naturalesa i estructura jurídiques equiparables a les regulades pel títol III de l'LTAIPBG, i no és aquest el cas.

L'LTAIPBG regula dues institucions diferents, sens dubte emparentades, que formen part d'allò que s'ha anomenat el dret a saber sobre el poder públic: la transparència o publicitat activa (regulada al títol II de la llei) i el dret d'accés a la informació pública (regulat al títol III). Mentre que allò que defineix la publicitat activa és l'existència d'obligacions legals que propugnen la difusió d'ofici de dades mínimes determinades sobre aspectes concrets de les Administracions públiques, el coneixement sobre els quals es considera legalment d'interès públic, i que en virtut d'aquestes obligacions esdevenen accessibles per a tothom, sense necessitat de sol·licitar-les, el dret d'accés a la informació pública es concreta en el dret de demanar, sempre a sol·licitud de qui l'exerceix, qualsevol informació que es trobi en poder de l'Administració. La via de reclamació a la GAIP forma part de les institucions que garanteixen el dret d'accés a la informació pública, mentre que aquest organisme no té atribuïdes competències per garantir el compliment de les obligacions de publicitat activa.

Doncs bé, aquesta diversitat de procediments o d'institucions emparentades en el tronc comú de la informació pública encara és més pronunciada en l'àmbit de l'accés dels i de les electes locals a la informació de la respectiva entitat regulat per la legislació de règim local. L'article 164 TRLMRLC distingeix entre (i) la informació que els serveis de l'entitat han de posar a disposició dels membres de la corporació, sense necessitat de cap decisió política o discrecional (apartat 2: "els serveis de la corporació han de facilitar directament informació als membres de les corporacions quan: a) Exerceixin funcions delegades i la informació es refereixi a assumptes propis de llur responsabilitat. b) Es tracti d'assumptes inclosos en l'ordre del dia de les sessions dels òrgans col·legiats dels quals són membres. c) Es tracti de l'accés a informació o documentació de la corporació local que sigui de lliure accés als ciutadans"); (ii) la que els electes i les electes poden demanar a la presidència de l'entitat, sobre qualsevol matèria (apartats 1 i 3 de l'article 164: "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 (...) 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 ...”), i (iii) la informació que s'ha de proporcionar d'ofici amb la convocatòria dels òrgans col·legiats (apartat 4: “el que disposen els apartats anteriors s'entén sens perjudici de l'obligació de facilitar a tots els membres de la corporació 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. Quan es tracti d'un assumpte inclòs per declaració d'urgència, s'haurà de distribuir, com a mínim, la documentació indispensable per poder tenir coneixement dels aspectes essencials de la qüestió sotmesa a debat”. A aquestes tres vies d'accés a la informació municipal regulades per l'article 164 TRLMRLC s'hi poden afegir altres mecanismes de la mateixa norma que, tot i haver estat instituïts amb altres finalitats, també es poden usar per obtenir informació (podria ser el cas, per exemple, dels precs i preguntes, regulats per l'article 105), així com també altres procediments regulats per normatives diferents, especialment els reglaments orgànics municipals, que en poden arribar a preveure una pluralitat virtualment il·limitada.

De les diverses vies i procediments esmentats al paràgraf anterior, que els i les electes locals poden emprar per obtenir informació de la respectiva corporació, l'única que sembla assimilable a la de l'exercici del dret d'accés a la informació pública regulat pel títol III LTAIPBG, en el marc del qual s'institueix la GAIP i aquest organisme té circumscrites legalment les seves competències, és el dret i procediment regulats pels apartats 1 i 3 de l'article 164 TRLMRLC, que consisteix en el dret dels membres de la corporació local a sol·licitar a la presidència respectiva qualsevol informació de l'entitat que considerin necessària per a l'exercici de les seves funcions representatives, sol·licitud que ha de ser considerada de conformitat amb unes concretes determinacions legals. I és per això, per aquesta similitud bàsica d'estructura del dret i de procediment del seu exercici (dret subjectiu d'accés a tota la informació de l'entitat, llevat únicament de l'afectada per límits legals, procediment de sol·licitud i terminis garantistes de resolució), que la GAIP es ve considerant competent, ara amb el suport de la jurisprudència del TSJC, com s'ha dit més amunt, per entendre sobre reclamacions relatives a aquests tipus de sol·licituds. La resta de vies i de procediments d'accés a la informació regulats per altres apartats de l'article 164 TRLMRLC o per altres preceptes de la legislació de règim local semblen tan allunyats de les sol·licituds d'accés a la informació local, com la publicitat activa ho és del dret d'accés a la informació pública de l'LTAIPBG.

La via de reclamació davant la GAIP i la mateixa GAIP són eines especialitzades de garantia del dret d'accés a la informació pública i la seva especialització rau precisament en el fet d'estar circumscrites legalment a l'exercici d'un dret subjectiu (el d'accés a la informació pública), accionat sempre per una acció de la persona que l'exerceix (la sol·licitud), de manera que la reclamació a la GAIP té la



naturalesa revisora dels recursos, funció revisora que es projecta sobre la tramitació i resolució prèvia de la sol·licitud d'informació de la qual deriva. La configuració i regulació de la reclamació a la GAIP fetes per l'LTAIPBG impedeix que les seves funcions es puguin projectar a altres institucions regulades per la mateixa llei que també tenen, en general, la finalitat de garantir l'accés a informació pública, però d'acord amb procediments i pressupòsits bàsics substancialment diferents, com és el cas de la publicitat activa.

El cas en relació amb el qual es planteja aquesta Reclamació és també substancialment molt distant del dret i procediment concrets en atenció als quals ha estat instituïda la GAIP. Per començar, allò que demana el grup municipal reclamant no és tant informació pública (que ja l'ha obtinguda), sinó disposar-ne amb major antelació a la celebració de la sessió en la que s'ha de debatre l'assumpte; l'objecte, doncs, no és tant el dret d'accés a la informació pública, sinó directament el dret de participació política dels i de les electes locals en la presa de decisions dels òrgans col·legiats dels quals en formen part. A més d'aquesta diferència substancial en ordre a la finalitat de la institució, la pretensió del grup municipal reclamant també presenta una diferència clara de procediment, perquè la Reclamació no deriva d'una sol·licitud prèvia, sinó de l'eventual incompliment d'una suposada obligació legal de facilitar d'ofici una informació determinada. En coherència amb les diferències de contingut apuntades entre la institució invocada pel grup municipal reclamant i l'exercici del dret d'accés a la informació pública que pot garantir la GAIP, també és palès que la institució invocada pel grup municipal reclamant té un encaix legal més proper a l'apartat 4 de l'article 164 TRLMRLC ("el que disposen els apartats anteriors s'entén sens perjudici de l'obligació de facilitar a tots els membres de la corporació 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 als apartats 1 i 3 d'aquest mateix article, que són els que regulen les sol·licituds i el dret d'accés a la informació pública que pot garantir la GAIP.

En definitiva, si el caràcter especialitzat i legalment limitat de la GAIP li impedeix d'estendre la seva missió de garantia del dret d'accés a la informació pública a una institució com la publicitat activa, que si bé comparteix la finalitat d'accés a la informació pública, difereix en l'estructura i procediment d'exercici del dret, amb més motiu encara no pot intervenir en un cas com el present, en el que, a més d'aquesta diferència en l'estructura i procediment d'exercici del dret, resulta que tampoc hi ha similitud en la finalitat, ni tan sols en el dret que s'exerceix (directament el de participació política, més que el d'accés a la informació pública).

Vistes les anteriors consideracions, i atès 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, cal concloure que és procedent inadmetre la Reclamació 809/2020 perquè no té per objecte el dret d'accés a la informació pública.



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 17 de desembre de 2020, resol per unanimitat inadmetre la Reclamació 809/2020 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.