

Resolució 1073/2024, de 5 de setembre**Número d'expedient de la Reclamació:** 714/2024**Administració reclamada:** Ajuntament de Masquefa**Informació reclamada:** Accés al gestor d'expedients municipal per part d'un regidor.**Sentit de la resolució:** Inadmissió

Resum: Com palesen els antecedents, i en un primer ordre de coses, la persona reclamant efectua en via de sol·licitud a l'Ajuntament de Masquefa la petició d'accés a les actes de les comissions de seguiment del municipi. En canvi, en la Reclamació adreçada a la GAIP es demana l'accés complet al gestor d'expedients, sense que s'hagi plantejat abans la mateixa qüestió a l'Administració reclamada mitjançant una SAIP de la qual derivés la reclamació. Per tant, en atenció a la manifesta discrepància entre l'objecte de la sol·licitud registrada davant de l'Ajuntament de Masquefa i el de la Reclamació presentada davant la GAIP, d'acord amb el principi de congruència i amb el caràcter revisor de les competències atribuïdes a aquesta Comissió, no és possible admetre a tràmit la reclamació presentada perquè el que ara es reclama no ha estat objecte d'una prèvia sol·licitud d'accés a la informació pública.

D'altra banda, no és competència de la GAIP determinar a quina informació han de poder accedir els regidors, en funció d'uns rols determinats, ni quins filtres se'ls hi ha d'aplicar, ni quin format de gestió ha de tenir la carpeta del regidor/a. Es tracta, com hem senyalat de manera reiterada, i per més que tinguin importants conseqüències per al dret d'accés a la informació dels electes, d'una decisió organitzativa municipal, en la valoració *pro futuro* de la qual aquesta Comissió no disposa de competència. Ans el contrari, les competències revisores de la GAIP es ceneixen als supòsits en què s'ha produït la denegació, la manca de resposta o la manca de lliurament d'una informació pública concreta, prèviament sol·licitada a l'administració a través d'una SAIP.

En conseqüència, la reclamació no reuneix el requisits establerts per l'article 2.b LTAIPBG pel que fa al concepte d'informació pública i les pretensions de la persona reclamant no tenen empara en el dret d'accés a aquesta, tal com l'estableix l'article 18.1 LTAIPBG.

Paraules clau: Ajuntaments. Electes. Accés a gestor d'expedients. Reclamació contra desestimació. Incongruència. Manca d'informació pública. Inadmissió.

Ponent: Josep Ramón Barberà i Gomis

Antecedents

1. El 15 de maig de 2024 entra a la GAIP la Reclamació 714/2024, presentada per una persona electa de l'Ajuntament de Masquefa contra el mateix ajuntament, 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).



La part reclamant indica que l'Ajuntament hauria donat resposta a la seva sol·licitud, però no li hauria lliurat la informació. La petició que s'efectua en la reclamació és la següent: "En reiterades ocasions demanem poder tenir accés complert al gestor, volem desenvolupar la nostra tasca com a Regidors de l'Oposició, no pot ser que tot ho hàgim de demanar i es trigui un mes o més en entregar la documentació, necessitem tenir la documentació al moment, i això el gestor d'expedients de l'Ajuntament de Masquefa o permet, sempre i quan l'Equip de Govern tingui la voluntat de fer-ho. L'equip de govern diu que podem accedir al moment a les JGL, i no és així una vegada més estem cansats de no poder veure la documentació".

2. L'11 d'abril de 2024 la part reclamant va presentar un sol·licitud d'accés a informació pública, en la qual literalment es demana "les actes de les comissions de seguiments, ja que no em rebut cap des de l'inici del mandat".
3. En data 29 de maig de 2024 la GAIP comunica a la persona reclamant la necessitat d'esmenar la documentació aportada, com a requisit previ per a l'admissió a tràmit de la reclamació; en concret, li demana que porti una còpia de la sol·licitud d'informació registrada que és objecte de reclamació (SAIP).
4. En resposta al requeriment anterior, la persona reclamant aporta còpia de la SAIP presentada el dia 11 d'abril, a la qual afegeix la resposta municipal i un conjunt de rèpliques efectuades per la part reclamant, presentades com a SAIP a l'Ajuntament.
5. El 19 de juny de 2024 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, mentre duri la Reclamació.
6. En data 20 de juny de 2024 la GAIP requereix a l'Ajuntament de Masquefa un informe on s'exposin els antecedents de fet i es fonamenti en dret el seu posicionament en relació la reclamació i respecte la SAIP de la qual deriva, justificant raonadament, si escau, l'aplicació d'algun límit a l'accés i la part de la informació que en quedaria afectada. També li demana l'expedient complet relatiu a la sol·licitud d'accés a la informació pública tramitada, així com la identificació de les terceres persones que resultin afectades per l'accés que es reclama, si n'hi ha.
7. El dia 9 de juliol de 2024 la GAIP sol·licita a l'Ajuntament de Masquefa les dades identificatives i de contacte de la persona o persones que el representaran a la sessió de mediació, així com dues possibles dates de la seva conveniència per a la celebració de la sessió.



8. En data 18 de juliol de 2024, i en resposta als requeriments efectuats, l'Ajuntament de Masquefa fa arribar a la GAIP un informe relatiu a la reclamació 714/2024. En ell s'efectuen – entre d'altres- una sèrie de consideracions que es resumeixen tot seguit:

Com a qüestió prèvia, l'Ajuntament fa constar que el grup municipal de Junts per Masquefa “no demana una informació pública concreta a la qual se li hagi negat l'accés, és a dir, no demana un informe, una resolució, un registre d'entrada, una instància d'un ciutadà, etcètera, a la qual se li hagi denegat l'accés o no se li hagi contestat res en relació a la seva petició”.

Pel que fa a l'accés a les propostes dels acords de la Junta de Govern Local, l'Ajuntament considera que “els expedients, la resolució dels quals correspon aprovar per la Junta de Govern Local, podran ser sol·licitats pel grup de JUNTS, com qualsevol altre informació, però prèvia sol·licitud, com la resta de documentació a la que vulguin tenir accés com a regidors de l'oposició que són”.

D'altra banda, es considera que el grup municipal esmentat no és l'encarregat de la gestió administrativa ordinària de l'Ajuntament. En aquest sentit, “el gestor d'expedient és una eina de treball, no és informació pública pròpiament. Per tant, no hi ha un dret que reconegui el dret a l'accés a una eina informàtica de treball. El que hi ha és un dret a la informació pública, i el gestor en tot cas, pot ser un mitjà de transmissió de la informació (com ho és de fet, en els casos en què és possible), però no hi ha un dret reconegut a tenir accés a una eina de treball com és en aquest cas el gestor d'expedients municipal”.

En qualsevol cas, l'Ajuntament afirma que no és cert que el grup municipal en l'oposició no tingui accés al gestor d'expedients, atès que tots els regidors disposen de la Carpeta del Regidor. En concret, mitjançant aquesta carpeta tenen accés a:

“1.- Als expedients complerts de les sessions de Ple i Comissions Informatives pendents de celebrar: per tal que puguin tenir accés a tot l'expedient i a la documentació existent en els mateixos i poder formar-se una opinió per a la votació de l'assumpte en la sessió de l'òrgan corresponent del qual formen part.

2.- Als títols que van a les sessions de la Junta de Govern Local: no hi ha accés a l'expedient donat que els Regidors de l'oposició no han de decidir sobre els assumptes que són sotmesos a aquest òrgan col·legiat, però sí que tenen accés a l'ordre del dia i al títol de l'expedient. Posteriorment tenen accés a les Actes de les sessions que a la vegada contenen el text íntegre dels acords adoptats.

3.- Als Llibres d'Actes de totes les sessions d'Òrgans col·legiats celebrades:

- Llibre d'Actes del Ple Municipal: es poden consultar totes les Actes amb el contingut íntegre dels acords adoptats.



- Llibre d'Actes de les Comissions Informatives amb el text íntegre dels dictàmens sotmesos a aprovació per part del Ple municipal.

- Llibre d'Actes Junta de Govern amb el contingut íntegre dels acords adoptats.

4.- Als Llibres de Decrets: amb accés a tots els Decrets d'Alcaldia dictats amb el títol del document, el número i data del Decret i el text íntegre del decret.

5.- A tots els Registres d'Entrada: es pot veure la informació següent:

- Número Registre o Assentament.

- Data presentació.

- Identificació interessat.

- Assumpte: temàtica de l'assentament al registre (en una paraula o terme preestablert pel programa).

- Contingut: breu resum del contingut del registre.

6.- A tots els Registres de Sortida: es pot veure la informació següent:

- Número Registre o Assentament.

- Data presentació.

- Identificació interessat.

- Assumpte: temàtica de l'assentament al registre (en una paraula o terme preestablert pel programa).

- Contingut: breu resum del contingut del registre.”

Finalment, l'informe demana a la GAIP deixar sense efecte la convocatòria de mediació i donar per finalitzat el procediment de reclamació.

9. El 23 de juliol de 2024 la GAIP trasllada al reclamant la informació que va fer arribar l'Ajuntament de Masquefa, entenent que podria donar resposta a la seva SAIP si en un termini de 3 dies hàbils no es manifestava el contrari per la part actora.
10. En data 29 de juliol de 2024, el grup municipal fa arribar a la GAIP una sèrie de consideracions, novament en format de rèplica, en aquest cas de l'informe municipal. En aquest escrit de rèplica es contenen –entre d'altres- algunes consideracions que es recullen a continuació:

D'un cantó, “El que el nostre grup reclama es que fa 4 mesos teníem accés als acords i als expedient de JGL per tal de poder consultar i sense cap tipus d'avis s'ha tret aquest permís i ara fins que no passen unes setmanes no podem accedir als acords. Quan diem que se'ns



nega l'accés al gestor volem dir que tenim accés limitat a allò que han volgut parametritzar perquè puguem veure”.

I s'afegeix literalment que: “Considerem que l'article 164.1 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 nostra funció és vetllar i fiscalitzar al equip de govern, per tal de facilitar i no col·lapsar els funcionaris públics i que no hagin de buscar i enviar la documentació, per aquest motiu demanem poder tenir accés complert o si més no a tota la documentació necessària ja sigui contingut de registres d'entrada i sortida d'aquesta manera no col·lapsarem l'administració”.

Fonaments jurídics

1. Competència de la GAIP i contingut i abast general 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 substitueixen 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, ja que deriva d'una sol·licitud d'informació pública.

En el nostre cas, a més, la persona reclamant és una regidora de l'Ajuntament de Masquefa, i això no és cap impediment per a afirmar la competència de la GAIP en la resolució de la seva reclamació, ans el contrari. 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 -en l'exercici d'un dret fonamental, com és el de l'article 23 CE- no poden tenir menors garanties que la resta de ciutadans quan volen accedir a informació pública.

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).

2. Inadmissió de la reclamació

A més de les disposicions referides en el fonament jurídic anterior, 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". D'acord amb l'article 18.1 LTAIPBG, "les persones tenen el dret d'accedir a la informació pública, a què fa referència l'article 2.b", i de manera particularment emfasitzada els electes locals, com ja hem afirmat.



D'acord amb l'article 33.1 RGAIP, la Comissió ha de verificar la sol·licitud i pot acordar, si escau, la inadmissió de la reclamació o sol·licitar a la persona reclamant que esmeni la sol·licitud. Les resolucions que acorden la inadmissió de les reclamacions han de ser necessàriament motivades, segons l'article 29.3 LTAIPBG.

Com palesen els antecedents, la persona reclamant efectua en via de sol·licitud a l'Ajuntament de Masquefa la petició d'accés a les actes de les comissions de seguiment del municipi. En canvi, en la Reclamació adreçada a la GAIP es demana l'accés complet al gestor d'expedients, sense que s'hagi plantejat abans la mateixa qüestió a l'Administració reclamada, mitjançant la SAIP de la qual derivaria la reclamació. Per tant, en atenció a la manifesta discrepància entre l'objecte de la sol·licitud registrada davant de l'Ajuntament de Masquefa i el de la Reclamació presentada davant la GAIP, d'acord amb el principi de congruència i amb el caràcter revisor de les competències atribuïdes a aquesta Comissió, no és possible admetre a tràmit la reclamació presentada perquè el que ara es reclama no ha estat objecte d'una prèvia sol·licitud d'accés a la informació pública.

Aquesta manca de congruència, però, en part es veu matisada pel conjunt d'escrits que l'Ajuntament i el grup municipal s'han anat dirigint, sovint en format de rèplica a l'anterior. Això dificulta la comprensió de l'objecte de la SAIP i de la reclamació, com resulta d'evidència. Particularment ens referim al fet que el grup municipal diu que ha plantejat davant del Govern municipal la pretensió d'accés complet al gestor documental en diverses ocasions, la qual cosa el propi Ajuntament accepta en el seu informe, emès a requeriment de la GAIP.

Arribats a aquest punt, doncs, convé considerar especialment si la pretensió del grup municipal d'accedir al gestor documental constitueix un objecte del dret d'accés a la informació pública, tal com és definit en l'article 2.b LTAIPBG, abans transcrit.

En aquesta línia de raonament, i com encertadament fa notar l'Ajuntament de Masquefa en el seu informe, el grup municipal no demana una informació pública concreta "a la qual se li hagi denegat l'accés o no se li hagi contestat res". Cal recordar en aquest moment que el procediment de garantia del dret d'accés a la informació pública només pot tenir per objecte la revisió de les resolucions expresses o presumptes en matèria d'accés a la informació pública, d'acord amb l'article 39.1 LTAPBG transcrit en el fonament jurídic anterior. Per tant, d'acord amb la seva doctrina constant, aquesta Comissió no es pot pronunciar respecte d'altres procediments administratius que no tinguin per objecte l'obtenció d'informació pública per part de la ciutadania. I això tampoc és possible pel que fa la valoració de l'accés al gestor d'expedients municipal per part d'una persona electa.

En efecte, aquesta Comissió ha tingut ocasió de senyalar en els darrers temps la conveniència de l'accés a la informació municipal a través del la Carpeta del Regidor (vegeu per exemple la Resolució 138/2024, de 8 de febrer), com a eina tecnològica que implica que la informació es troba emmagatzemada en un espai accessible en format digital i de manera immediata. La informació,



doncs, és continguda tècnicament en funció de la infraestructura IT emprada per a cada administració (on premise, cloud o cloud híbrid). Aquesta eina permet l'accés al gestor d'expedients des de qualsevol lloc físic amb els mitjans tecnològics adequats, prèvia definició i configuració dels rols i permisos específics en funció de si es tracta de regidors/res amb delegacions de gestió o no i amb l'adequada classificació de la informació a partir del Quadre de Classificació Documental i la tipificació dels documents amb l'assignació del codi de tipologia documental, entre altres funcions.

Per tant, és del tot plausible que l'accés i/o lliurament de la informació pública per part dels càrrecs electes es realitzi a través d'aquest mitjà. I fins i tot, en exercici del dret d'accés a la informació pública, l'eina es pot convertir, a partir dels rols, permisos, filtres i criteris de gestió documental en un mitjà perfectament idoni per permetre'ls-hi accedir a la informació pública de forma autònoma, sense necessitat d'haver de fer sol·licituds concretes, alleugerint així la tasca tècnica i administrativa que comporta la resolució d'aquestes peticions, i contribuint, en definitiva, a la millora qualitativa de la transparència en el marc de l'administració pública. La part reclamant ha insistit en la consideració d'un accés ampli al gestor d'expedients municipals, en ares d'una major transparència i eficiència de l'actuació dels serveis municipals.

Ara bé, no és competència de la GAIP determinar a quina informació han de poder accedir els regidors i regidores, en funció d'uns rols determinats, ni quins filtres se'ls hi ha d'aplicar, ni quin format de gestió ha de tenir la carpeta del regidor/a. Es tracta, com hem senyalat de manera reiterada, i per més que tingui importants conseqüències per al dret d'accés a la informació per part dels electes, d'una decisió organitzativa municipal, de caràcter essencialment polític, en la valoració *pro futuro* de la qual aquesta Comissió no disposa de competència. Ans el contrari, les competències revisores de la GAIP atorgades legalment es ceneixen als supòsits en què s'ha produït la denegació, la manca de resposta o la manca de lliurament d'una informació pública concreta, prèviament sol·licitada a l'administració a través d'una SAIP.

En conseqüència, la reclamació no reuneix el requisits establerts per l'article 2.b LTAIPBG pel que fa al concepte d'informació pública i les pretensions de la persona reclamant no tenen empara en el dret d'accés a aquesta, tal com l'estableix l'article 18.1 LTAIPBG, abans recollit.

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.



Resolució

Sobre la base dels antecedents i fonaments jurídics exposats, el Ple de la GAIP, en la sessió de 5 de setembre de 2024, resol per unanimitat:

1. Inadmetre la Reclamació 714/2024, d'acord amb les consideracions efectuades al fonament jurídic 2
2. Donar publicitat d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Iolanda Pineda Balló

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.