

Resolució 9/2025, de 9 de gener**Número d'expedient de la Reclamació:** 1420/2024**Administració reclamada:** Ajuntament de Viladrau**Informació reclamada:** Expedient de contribucions especials**Sentit de la resolució:** Estimació parcial

Resum: En relació al règim jurídic aplicable la Comissió es remet al Dictamen 2/2021 aprovat pel Ple de 14 d'abril. I pel que fa a la inadmissió pròpiament, en cap cas, es pot considerar que la informació continguda en l'expedient siguin meres notes, esborranys, resums, opinions o document de treball intern sense rellevància o interès pública malgrat que les obres no s'executin i que s'hagi acordat pel Ple deixar sense efecte aquest expedient. Pel que fa a l'accés a la informació la Llei 58/2003 estableix el caràcter reservat de les dades amb transcendència tributària, i que "l'accés als registres i documents que formin part d'un expedient conclòs en la data de la sol·licitud i que constin en els arxius administratius únicament pot ser sol·licitat per l'obligat tributari que hagi estat part en el procediment tributari, sense perjudici del que disposa l'article 95 d'aquesta Llei". Ara bé, i tenint en compte que l'LTAIPBG reconeix el dret d'accés parcial a la informació pública en el cas que sigui aplicable algun límit, s'ha d'autoritzar l'accés restringit a la resta de les dades. Així doncs, aquesta Comissió considera pertinent estimar parcialment el dret d'accés a la informació pública amb la prèvia anonimització de les dades de caràcter tributari i personal de les terceres persones afectades per l'expedient de contribucions especials que permetin la seva identificació i que no resultin necessàries per a conèixer la distribució dels costos.

Paraules clau: Ajuntaments. Persones físiques. Recursos econòmics. Contribucions especials. Informes. Padrons. Projectes. Reclamació contra silenci. Límits. Dades tributàries. Reclamació contra inadmissió. Estimació parcial.

Ponent: Mercè Aymerich i Boltà**Antecedents**

1. El 24 d'octubre de 2024 entra a la GAIP la Reclamació 1420/2024, presentada per una persona física contra l'Ajuntament de Viladrau, en relació amb la sol·licitud indicada a l'antecedent següent d'acord amb la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) i el Reglament de la GAIP, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP). La persona reclamant manifesta que no ha rebut cap resposta per part de l'Administració.
2. El 7 de maig de 2024 la persona ara reclamant va presentar una sol·licitud d'accés a la informació pública (SAIP) en relació a la proposta d'aprovació de contribucions especials de la urbanització de carrer Dr. Ariet (Ple del 18 de gener de 2021) en la que demana: "Voldria rebre tot el contingut d'aquest expedient (informes tècnics, projecte a desenvolupar, padró

amb la relació a pagar per les diferents finques). Encara que aquestes contribucions no s'aproveïssin de manera definitiva vull accedir a tot l'expedient”.

3. El 2 de desembre de 2024 la GAIP admet provisionalment la Reclamació, informa 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 la GAIP immediatament de les comunicacions que rebí de l'Administració reclamada relatives a la informació pública sol·licitada, mentre duri la Reclamació.
4. En la mateixa data la GAIP comunica la Reclamació a l'Ajuntament de Viladrau i li requereix que, dins del termini de quinze dies establert per l'article 33.4 RGAIP, li trameti un informe sobre la Reclamació, així com còpia de l'expedient de la sol·licitud d'informació de la qual deriva i, en general, dels antecedents que puguin ser rellevants per resoldre la Reclamació.
5. El 19 de desembre de 2024 la GAIP rep l'informe emès pels serveis jurídics municipals “en virtut del qual s'estima que no procedeix admetre la sol·licitud presentada per tractar-se d'un acte no conclòs”. Aporten, a més, certificat de l'acord de Ple de data 18/01/2021, certificat d'exposició pública, informe tècnic, informe jurídic i certificat de l'acord de Ple de data 13/09/2021 en el qual s'estima al·legacions i es deixa sense efecte l'expedient de contribucions especials aprovat inicialment.

Fonaments jurídics

1. Competència de la GAIP i contingut i abast general del dret d'accés a la informació pública

D'acord amb l'article 39.1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) i 29 del Decret 111/2017, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (RGAIP) aquesta Comissió és competent per tramitar i resoldre aquesta Reclamació. L'article 2.b i c LTAIPBG defineixen la informació pública i preveuen el dret d'accés a les persones per a sol·licitar i obtenir-la que d'acord amb l'article 18.1 LTAIPBG, tant a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda.

L'article 20 LTAIPBG preveu els requisits i criteris per a l'aplicació dels límits legals al dret d'accés a la informació pública, que l'Administració no disposa de potestat discrecional i ha d'indicar en cada cas els motius que ho justifiquen. Els articles 21 i 22 LTAIPBG estableixen que aquests límits no són d'aplicació automàtica i absoluta i han de ser aplicats d'acord amb criteris de

proporcionalitat i temporalitat i han 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. Sobre el règim aplicable al dret d'accés i la inadmissibilitat invocada

En l'informe emès per la secretària-interventora de l'Ajuntament es refereix al fet que "l'expedient ja es va exposar al públic en el seu dia i que finalment no es van aprovar les contribucions especials, entenem que seria una causa d'inadmissió de la sol·licitud per tractar-se d'un acte no conclòs (art. 18.1.b) de la LTBG".

En primer lloc i, en relació al règim jurídic aplicable al dret d'accés, aquesta Comissió ja s'ha expressat en diferents ocasions. Per més aclariment, el Dictamen 2/2021 aprovat pel Ple de 14 d'abril ¹ que es pronuncia en els termes següents:

"La GAIP ha hagut de valorar en diverses ocasions quina de les dues lleis en conflicte havia de prevaldre a l'hora de resoldre en un cas concret, bé sigui per determinar el sentit del silenci administratiu produït o l'eventual aplicació a Catalunya de límits al dret d'accés a la informació pública o de causes d'inadmissibilitat de les sol·licituds d'informació pública que estableixen la llei bàsica i la catalana no ha assumit, entre altres. El criteri interpretatiu seguit per la GAIP en tots aquests casos ha estat el següent:

En primer lloc, entendre que com a principi general l'operador jurídic de Catalunya ha de regir-se amb normalitat per les lleis emanades del Parlament, tant per raons de proximitat física i (especialment en el cas dels organismes públics) institucional, com perquè les lleis catalanes de desenvolupament solen incorporar en el seu relat normatiu (així ho fa en tot cas l'LTAIPBG) els preceptes de la llei bàsica corresponent, més els de majors concreció i desenvolupament, oferint d'aquesta manera una regulació única i més completa.

En segon lloc, la GAIP considera que per dirimir les possibles contradiccions entre l'LTAIPBG i la llei estatal bàsica de transparència i accés a la informació pública cal atendre especialment la doctrina dels estàndards normatius més favorables, que ha aplicat en diverses ocasions el Tribunal Constitucional (.../...).

En canvi, i per acabar, si la disparitat entre les lleis té per objecte les causes d'inadmissibilitat, la GAIP entén que en principi ha de prevaldre la regulació de la llei catalana, perquè, a diferència del que passa amb la major part dels límits legals al dret d'accés a la informació, que solen protegir drets i interessos de terceres persones, les causes d'inadmissibilitat únicament protegeixen

¹ https://www.gaip.cat/ca/detall/normativa/Dictamen-2021_02

l'Administració pública, és a dir, el normal funcionament o la conveniència dels serveis administratius. I en aquest àmbit de qüestions, no sembla que sigui procedent qüestionar la plena capacitat del legislador català per fer una regulació que deixi les Administracions catalanes més exposades a la transparència i al dret d'accés a la informació pública, especialment si amb això en surten potenciats l'àmbit i l'abast d'aquest dret (.../...).

Dit això, l'article 18.1.b) LTAIPBGE que estableix que s'han d'inadmetre a tràmit les sol·licituds "referides a informació que tingui caràcter auxiliar o de suport com la continguda en notes, esborranys, opinions, resums, comunicacions i informes interns o entre òrgans o entitats administratives" es correspon a l'article 29.1.a) LTAIPBG, és a dir, que s'han d'inadmetre "si demanen notes, esborranys, resums, opinions o qualsevol document de treball intern sense rellevància o interès públic":

La informació continguda en l'expedient de contribucions especials a les que es fa referència a la sol·licitud, en cap cas, es pot considerar meres notes, esborranys, resums, opinions o document de treball intern sense rellevància o interès pública malgrat que les obres no s'executin i que s'hagi acordat pel Ple de data 13 de setembre 2021 deixar sense efecte aquest expedient. En qualsevol cas, i d'acord amb el que estableix l'article 84 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques l'expedient haurà finalitzat però aquest fet no l'exclou del dret d'accés a la informació pública.

3. Sobre el dret a la informació sol·licitada

La informació sol·licitada i reclamada, -expedient de contribucions especials-, és informació pública d'acord amb el que estableix l'article 2.b LTAIPBG ja que és "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 l'article 53.1 DTAIP inclou "qualssevol dades o documents que les administracions públiques han elaborat, posseeixen, o poden legítimament exigir a terceres persones com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions".

L'LTAIPBG reconeix el dret subjectiu d'accés a la informació pública a qualsevol persona, en els termes i condicions regulats per la pròpia Llei (art. 2.c). I d'acord amb els articles 18.1 i 20.1 LTAIPBG, qualsevol persona hi té dret, llevat que concorrin causes legals que en determinin la denegació o l'accés restringit i que s'han d'interpretar de manera proporcional a la seva finalitat i a la presència d'interessos públics i privats que hi concorrin (article 22.1 LTAIPBG).

Malgrat que l'exercici d'aquest dret no resta subjecte a motivació (article 18.2 LTAIPBG) la persona reclamant indica que l'interessa "sobretot la distribució dels costos que es va fer servir i les quotes que havia d'assumir cada propietari de la zona sobre la qual s'anava a realitzar l'activitat".

D'acord amb les previsions de l'article 106 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local, i de conformitat amb el que es disposa en l'article 58 del Reial Decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel que s'aprova el Text refós de la Llei Reguladora de les Hisendes Locals, els ajuntaments poden establir i exigir contribucions especials per la realització d'obres o per l'establiment o l'ampliació de serveis municipals.

L'administració reclamada no ha invocat cap altre límit en relació al dret d'accés més enllà de la causa d'inadmissió que ja s'ha referit aquesta Comissió en el fonament jurídic anterior.

En caràcter general, la Taula d'avaluació i accés documental (TAAD 134, DOGC 9187) relativa als expedients de contribució especial estableix un règim d'accés restringit, sense perjudici d'accés parcial, perquè majoritàriament conté dades personals merament identificatives relacionades amb l'organització, el funcionament o l'activitat pública de l'Administració. I conté, també, majoritàriament dades de matèries limitades o restringides per interessos econòmics i comercials.

Per una banda, i pel que fa a la Llei 58/2003, de 17 de desembre, General tributària (LGT), l'article 95 estableix el caràcter reservat de les dades amb transcendència tributària, i en el seu article 99.5 s'estableix que "l'accés als registres i documents que formin part d'un expedient conclòs en la data de la sol·licitud i que constin en els arxius administratius únicament pot ser sol·licitat per l'obligat tributari que hagi estat part en el procediment tributari, sense perjudici del que disposa l'article 95 d'aquesta Llei".

Per una altra banda, l'LTAIPBG estableix que el dret d'accés només pot ser denegat o restringit per causes establertes per les lleis (article 20); que s'ha de donar accés a la informació pública si es tracta d'informació directament relacionada amb l'organització, el funcionament o l'activitat pública de l'Administració que contingui dades personals merament identificatives i que si es tracta d'informació que conté dades personals no incloses en l'article 23 (dades especialment protegides) es pot donar accés amb la prèvia ponderació raonada de l'interès públic en la divulgació i els drets de les persones afectades (article 24). I en darrer terme, l'article 25.1 LTAIPBG reconeix el dret d'accés parcial a la informació pública i, en el cas que sigui aplicable algun límit, la denegació d'accés només afecta la part corresponent de la documentació, i s'ha d'autoritzar l'accés restringit a la resta de les dades.

Així doncs, tenint en compte el temps transcorregut i que aquest expedient ha conclòs (antecedent 5) aquesta Comissió considera pertinent estimar parcialment el dret d'accés a la informació pública

amb la prèvia anonimització de les dades de caràcter tributari i personal de les terceres persones afectades per l'expedient de contribucions especials que permetin la seva identificació i que no resultin necessàries per a conèixer la distribució dels costos (noms i cognoms, adreces postals, DNI, telèfons, correus electrònics, entre d'altres). Convé emfasitzar que és responsabilitat exclusiva de l'Ajuntament complir amb allò disposat als articles 23, 24 i 25 de l'LTAIPBG en el moment de lliurar la informació reclamada.

4. *Obligatorietat dels titulars de documents públics a disposar d'un sistema de gestió documental (SGD) i atribucions de la funció pública de secretaria*

L'article 7 de la Llei 10/2001, de 13 de juliol, d'arxius i gestió de documents modificada per la Llei 20/2015, de 29 de juliol estableix l'obligatorietat dels titulars de documents públics a disposar d'un sistema de gestió documental (SGD) que garanteixi el tractament correcte dels documents en tot el seu cicle de vida i que permeti complir amb les obligacions de transparència. L'article 8 afegeix que l'organització, l'avaluació i la conservació dels documents públics i l'accés a aquests són responsabilitat directa dels titulars respectius.

El capítol X del Reial decret 4/2010, del 8 de gener, pel qual es regula l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat en l'àmbit de l'Administració electrònica estableix que les administracions públiques han d'adoptar les mesures organitzatives i tècniques per a garantir la recuperació i conservació del document electrònic entre aquestes, la definició d'una política de gestió de documents, la inclusió en els expedients d'un índex electrònic signat per l'òrgan o entitat que garanteixi la integritat de l'expedient electrònic i permeti la seva recuperació, la identificació única i inequívoca de cada document que permeti classificar-lo i recuperar-lo, l'associació de metadades, la classificació d'acord amb un quadre de classificació, el període de conservació segons les convencions de cada comissió avaluadora, l'accés complet i immediat dels documents entre d'altres.

Pel que fa a gestió de la documentació i arxiu dels documents electrònics, la Disposició Addicional Onzena de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya estableix que els documents electrònics s'han de gestionar i conservar en expedients electrònics d'acord amb les prescripcions de la normativa en matèria d'arxius i documents; que l'arxiu dels documents i expedients electrònics ha d'assegurar la identitat i la integritat a llarg termini de la informació que contenen; que els documents públics electrònics han de tenir garantides l'autenticitat i la integritat dels continguts, i també la conservació de l'aparença i la funcionalitat originals i, quan escaigui, llur confidencialitat, durant el termini establert per la normativa vigent en matèria d'arxius i documents; que les administracions públiques han d'assegurar la possibilitat de transformar els documents per raons tecnològiques, per a adaptar-ne

el format i la sintaxi informàtica a les necessitats de gestió i preservació establertes per la normativa d'arxius i documents; que els sistemes d'informació que utilitzin les administracions públiques incloses en l'àmbit d'aplicació d'aquesta llei han de garantir, sempre que sigui possible, l'autenticitat i la integritat de llurs dades, i també la traçabilitat de les accions que portin a terme; que les dades contingudes en els sistemes d'informació de les administracions públiques es consideren documents públics electrònics, i els són aplicables les disposicions d'aquesta llei relatives a l'arxiu electrònic.

Tanmateix, l'LTAIPBG reconeix els sistemes de gestió de documents públics com a facilitadors de dades i documents autèntics (art. 5.2), la necessitat d'estructurar la informació seguint criteris temàtics i cronològics, seguint el quadre de classificació documental corporatiu i incorporant-hi índexs o guies de consulta (art. 6.1.d) i l'obligació d'establir un sistema de gestió de documents, informació i dades integrat que permeti la interoperabilitat entre les administracions, la localització de qualsevol document o informació i la vinculació automàtica de cada document o conjunt de dades al seu règim d'accés i publicitat (art. 19.3).

Cal recordar, que l'article 3 del Reial decret 128/2018, de 16 de març, pel qual es regula el règim jurídic dels funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter nacional, que regula la funció pública de secretaria estableix en punt 2 la funció de fe pública, i entre aquestes la direcció superior dels arxius i registres de l'entitat local (l). Així doncs, i en conseqüència d'aquest mandat legal i el d'assessorament legal preceptiu (article 2.1.a), ha de ser coneixedora de l'existència d'un sistema de gestió documental, impulsora si no en disposa, vetllar per la documentació amb una sistemàtica de treball mínima sobre la documentació de la qual n'és el custodi i responsable primer de la manca de localització de documentació, de mantenir l'ordre i garantir el retrobament de documentació.

Altrament, l'article 19.2 de la Llei 9/1993, de 30 de setembre, del patrimoni cultural català que regula els documents que integren el patrimoni documental de Catalunya inclou, entre altres, "els documents produïts o rebuts, en l'exercici de llurs funcions i com a conseqüència de llur activitat política i administrativa, per la Generalitat, pels ens locals i per les entitats autònomes, les empreses públiques i les altres entitats que en depenen" i en conseqüència estan subjectes al Decret 13/2008, de 22 de gener, sobre accés, avaluació i tria de documents.

Així doncs, atenent a aquests preceptes legals, la informació sol·licitada i reclamada, en el cas que existeixi, ha de formar part d'un expedient administratiu, que ha d'estar perfectament classificat/classificats de manera que permeti la seva recuperació i facilitar-ne, si escau, l'accés. Com a referència i seguint el model de Quadre de classificació per a l'Administració Local del Departament de Cultura de la Generalitat de Catalunya, aquesta documentació hauria d'estar

classificada dins el nivell *Contribucions especials* (codi 0095), sèrie *Imposicions de contribucions especials* (2057).

5. 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.

6. 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 9 de gener de 2025, resol per unanimitat:

1. Estimar parcialment la Reclamació 1420/2024 i declara el dret de la persona reclamant a la informació sol·licitada, d'acord amb les consideracions fetes al fonament jurídic 3.
2. Requerir a l'Ajuntament de Viladrau que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de quinze dies.

3. Requerir a l'Ajuntament de Viladrau 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.
4. Convidar a la persona reclamant que informi la GAIP de qualsevol incidència que es produeixi amb motiu del compliment d'aquesta Resolució.
5. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 1420/2024 i donar publicitat d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Iolanda Pineda Balló

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, 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

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 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.