

Resolució 93/2019, de 22 de febrer

Número d'expedient de la Reclamació: 511/2018

Administració reclamada: Ajuntament de l'Escala

Informació reclamada: Informació detallada sobre desnonaments, pobresa energètica, habitatges i responsabilitat social de l'Ajuntament.

Sentit de la Resolució: Estimació

Resum: Cal tenir en compte que qui demana l'accés és una entitat social (la Plataforma d'afectats per les hipoteques, PAH) que té la finalitat de protegir el dret a l'habitatge especialment per a les persones més necessitades, motiu pel qual s'ha de considerar reforçat el seu dret d'accés a la informació, perquè l'exerceix al servei d'interessos col·lectius coadjuvants als públics i d'un dret constitucional tan sensible com és el de l'habitatge. El concepte d'informació pública als efectes del dret d'accés és un concepte determinat bàsicament per un criteri de possessió: la informació que es troba en poder de l'Administració; el fet d'estar en poder de l'Administració inclou tant la informació que materialment es troba en les dependències, serveis i arxius de l'Administració, com aquella en relació amb la qual ostenta un poder jurídic específic atribuït per les lleis per poder obtenir-la. El concepte d'informació transcendeix el tradicional de documents i és substancialment equivalent al de coneixement, de manera que el dret d'accés es projecta, certament, sobre els documents en poder de l'Administració, però també sobre l'altre coneixement que estigui en poder de l'Administració municipal, com ara bases de dades informàtiques, algorismes o coneixement material no formalitzat en cap document o registre determinat, com podria ser el cas de facilitar el nombre total de determinades actuacions municipals dins d'un període donat, encara que no es porti per l'Ajuntament un registre específic d'elles; cal assumir que el dret d'accés a la informació pública abasta no únicament la informació expressada o elaborada formalment (documents, registres informàtics), sinó també informació que, per poder ser facilitada en els termes sol·licitats, pot requerir fins i tot una certa tasca d'elaboració per part de l'Administració. L'article 35 LTAIPBG preveu expressament que els efectes estimatoris del silenci administratiu cedeixen davant l'existència de límits legals, però no hi ha cap previsió legal similar per a les causes d'inadmissibilitat, fet del qual cal deduir-ne, com han fet diverses resolucions de la GAIP, que l'estimació per silenci administratiu positiu impedeix que l'Administració pugui invocar posteriorment la necessitat d'una tasca complexa d'elaboració com a causa d'inadmissibilitat de la sol·licitud; en conseqüència, l'Ajuntament esdevé obligat a facilitar a la persona reclamant tota la informació sol·licitada que estigui en poder de l'Administració, encara que per fer-ho hagi de dur a terme una tasca d'elaboració dels documents o dels registres en els que s'expressarà formalment la informació en qüestió. Si, tal com indica l'informe municipal, hi ha part de la informació sol·licitada que no es troba en poder de l'Ajuntament, en el sentit que l'arxiu o dependència de l'administració municipal no té coneixement del seu contingut, cal que l'Ajuntament així ho posi de manifest de forma expressa, en relació amb totes i cada una de les informacions concernides, i lliuri la resta; en els casos en què la informació inexistente en seu municipal formi part d'actuacions o arxius o registres municipals, de manera que el fet de no existir com a tal informació a l'Ajuntament pugui ser considerat quelcom anòmal o estrany, cal també que s'ofereixi una justificació o explicació raonable dels motius pels quals la informació afectada no es troba en poder de l'Ajuntament. El possible volum excessiu d'informació sol·licitada no és cap motiu per inadmetre la sol·licitud, llevat que sigui del tot forassenyat i absolutament desproporcionat, cas en el qual podria constituir una causa d'inadmissibilitat de la sol·licitud, bé per abusiva o per requerir una tasca desproporcionadament complexa i feixuga per facilitar la informació. Però no sembla ser aquest el cas, ni l'Ajuntament ho al·lega, ja que l'única conseqüència que l'informe municipal treu del caràcter voluminós de la informació sol·licitada és que necessita més temps per atendre-la, afirmació que sembla del tot raonable a la vista de la sol·licitud; tot i que l'article 33.1 LTAIPBG estableix un termini d'un mes per resoldre les



sol·licituds d'informació pública (termini que segons l'apartat 2 del mateix precepte es podria prorrogar en un cinquanta per cent) i que l'article 36.1 mana l'Administració a facilitar la informació estimada per la resolució dins del termini de 30 dies, està clar que en aquest cas l'Ajuntament no ha fet ús del previst per aquests preceptes als efectes de resoldre (cosa que encara no consta que hagi fet) i facilitar la informació dins dels terminis establerts legalment, i també és cert que les resolucions de la GAIP no estan vinculades al previst per aquests preceptes, de manera que poden establir el termini que considerin raonable per facilitar la informació estimada per elles; cal que la Resolució fixi un termini prudent per lliurar la informació sol·licitada, ja que si bé el dret d'accés empara poder obtenir la informació sol·licitada dins d'un termini raonablement curt, i la tasca administrativa necessària per fer efectiu aquest dret és tant rellevant i prioritària per als interessos públics i els drets de les persones com qualsevol altra tasca municipal, això no treu que aquesta Comissió de Garantia, davant de sol·licituds d'informació tan voluminoses i complexes com és el cas de la que deriva aquesta Reclamació, tingui la capacitat necessària, i la responsabilitat, per fixar un termini de lliurament de la informació proporcionat, que tingui en compte la dedicació notable que requerirà als serveis municipals atendre les qüestions plantejades i eviti l'eventualitat de posar en risc l'atenció adequada d'altres responsabilitats dels mateixos serveis municipals.

Paraules clau: Ajuntaments. Entitats socials. Habitatge. Desnonaments. Pobresa energètica. Reclamació contra silenci. Informació pública. Elaboració d'informació. Tasca complexa d'elaboració. Informació voluminosa. Format. Termini per lliurar la informació.

Ponent: Josep Mir Bagó

Antecedents

1. El 19 de desembre de 2018 entra a la GAIP la Reclamació 511/2018, presentada per la Plataforma d'afectats per la hipoteca (PAH) de l'Escala contra l'Ajuntament de l'Escala, en relació amb la informació indicada a l'antecedent següent. L'entitat reclamant no sol·licita el procediment de mediació previst a l'article 42 de la Llei 19/2014, de 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 24 d'octubre de 2018 l'entitat reclamant, després de fer diverses consideracions sobre la política municipal i les necessitats socials relacionades amb l'habitatge, sol·licita la informació següent:
 - 2.1. En relació amb els desnonaments:
 - Nombre de desnonaments dels quals l'Ajuntament en té coneixement dels anys 2015, 2016 i 2017, diferenciats per mesos i per motius (hipotecari, lloguer i ocupació, i els d'ocupació si venen per hipoteca, lloguer o ocupació).
 - Nombre dels desnonaments anteriors en els que l'Ajuntament ha intervingut, diferenciats per any i motius i indicant el tipus d'actuació municipal feta.
 - Nombre dels desnonaments amb intervenció municipal anteriors en els que s'ha evitat la pèrdua de l'habitatge, indicant el tipus de recurs amb el que s'ha evitat.
 - Nombre de desnonaments dels quals l'Ajuntament en té coneixement dels anys 2015, 2016 i 2017 diferenciant segons la propietat de l'habitatge les qüestions següents:

- Gran tenidor o petit tenidor, diferenciant persona jurídica o física.
 - D'entre les persones jurídiques grans tenidores, diferenciar entre entitats financeres, fons d'inversió o altres tipus d'empreses.
 - D'entre les persones jurídiques grans tenidores que són entitats financeres o fons voltors, quants desnonaments corresponen a cada una o un, tot especificant el nom corresponent.
- Nombre de desnonaments dels quals l'Ajuntament en té coneixement dels anys 2015, 2016 i 2017 diferenciant els casos en què les persones afectades havien acudit anteriorment a les finestres públiques i les que ho han fet posteriorment.
 - Nombre de desnonaments dels quals l'Ajuntament en té coneixement dels anys 2015, 2016 i 2017 diferenciant segons si les unitats familiars afectades estaven o no en situació d'exclusió residencial segons la definició feta per la Llei 24/2015.
 - Nombre de desnonaments dels quals l'Ajuntament en té coneixement dels anys 2015, 2016 i 2017 i en els que s'apliqués el lloguer social obligatori establert per la Llei 24/2015 abans de ser suspesa pel Tribunal Constitucional.
 - Nombre de desnonaments dels quals l'Ajuntament en té coneixement dels anys 2015, 2016 i 2017 diferenciant si les unitats familiars estaven empadronades als habitatges o no.
 - Nombre de desnonaments dels quals l'Ajuntament en té coneixement dels anys 2015, 2016 i 2017 i en els quals hi havia menors. Indicar també si es fa algun tipus de seguiment en el cas que hi hagi menors afectats.
 - Nombre total de persones que formen les unitats familiars afectades pels desnonaments dels quals l'Ajuntament en té coneixement dels anys 2015, 2016 i 2017.
 - Explicació descriptiva del protocol intern (circuitos, intervencions, àrees que intervenen, personal, recursos, comunicació amb la PAH) de l'Ajuntament per intervenir i aturar els desnonaments.

2.2. En relació amb els deutes en els subministraments d'aigua, llum o gas:

- Nombre d'unitats familiars que han manifestat la impossibilitat de pagar els subministraments o dels deutes de les quals l'Ajuntament en té coneixement durant els anys 2015, 2016 i 2017, diferenciant mes a mes.
- Quantitats econòmiques destinades a ajuts per pagar els deutes anteriors.
- Quantitats econòmiques destinades a ajuts per pagar les factures durant els anys 2015, 2016 i 2017 i nombre d'unitats familiars que n'han rebut.
- Impagaments i deutes dels quals l'Ajuntament en té coneixement dels anys 2015, 2016 i 2017.

- Impagaments i deutes dels quals l'Ajuntament en té coneixement dels anys 2015, 2016 i 2017, diferenciant si l'habitatge és de lloguer o de propietat (pagat o amb hipoteca).
- Impagaments i deutes dels quals l'Ajuntament en té coneixement dels anys 2015, 2016 i 2017, diferenciant si les unitats familiars afectades estaven o no en situació d'exclusió residencial, segons la definició que en fa la Llei 24/2015.
- Nombre total de les persones que formen les unitats familiars afectades pels impagaments i deutes dels quals l'Ajuntament en té coneixement dels anys 2015, 2016 i 2017.
- Nombre d'unitats familiars amb la tarifa social de l'aigua concedida, diferenciant pels anys 2015, 2016, 2017 i en la data actual.

2.3. En relació amb els talls de subministrament:

- Nombre de talls dels quals l'Ajuntament en té coneixement dels anys 2015, 2016 i 2017, diferenciant mes a mes i per tipus de subministrament (aigua, llum o gas).
- Nombre de talls en els quals l'Ajuntament ha intervingut els anys 2015, 2016 i 2017, diferenciant per tipus de subministrament (aigua, llum o gas) i segons tipus d'actuació municipal, que poden ser més d'una en el mateix cas.
- Nombre de talls en els quals l'Ajuntament ha intervingut els anys 2015, 2016 i 2017 i s'ha evitat la interrupció del subministrament, diferenciant de quina manera (ajut puntual, revisió del contracte o de les tarifes, tarifes socials, reconexió).
- Nombre de talls dels quals l'Ajuntament en té coneixement dels anys 2015, 2016 i 2017, diferenciant segons la companyia subministradora les qüestions següents:
 - Segons si les companyies són de llum o de gas.
 - Nombre de talls que corresponen a cada companyia, indicant el nom de la persona jurídica.
- Talls dels quals l'Ajuntament en té coneixement dels anys 2015, 2016 i 2017 diferenciant els casos en què les persones afectades havien acudit anteriorment a les finestres públiques i les que ho han fet posteriorment.
- Talls dels quals l'Ajuntament en té coneixement dels anys 2015, 2016 i 2017, diferenciant si l'habitatge és de lloguer, de propietat (pagat o amb hipoteca) o ocupació.
- Talls dels quals l'Ajuntament en té coneixement dels anys 2015, 2016 i 2017, diferenciant si les unitats familiars afectades estaven o no en situació d'exclusió residencial, segons la definició que en fa la Llei 24/2015.
- Talls dels quals l'Ajuntament en té coneixement dels anys 2015, 2016 i 2017 diferenciant si les unitats familiars estaven empadronades als habitatges o no.



- Talls dels quals l'Ajuntament en té coneixement dels anys 2015, 2016 i 2017 i en els quals hi havia menors. Indicar també si es fa algun tipus de seguiment en el cas que hi hagi menors afectats.
- Nombre total de persones que formen les unitats familiars afectades pels talls dels quals l'Ajuntament en té coneixement dels anys 2015, 2016 i 2017.
- Nombre de casos de talls que s'han posat en coneixement de l'Agència de Consum perquè prengui mesures sancionadores. Quants casos han acabat en sanció efectiva?.
- Nombre de comptadors solidaris que s'han posat els anys 2015, 2016 i 2017, diferenciant per tipus de subministrament.
- Explicació descriptiva del protocol intern (circuitos, intervencions, àrees que intervenen, personal, recursos) de l'Ajuntament per intervenir i aturar els talls.

2.4. En relació amb l'habitatge buit:

- Nombre d'habitatges buits a l'Escala, diferenciant entre grans i petits tenidors, persones jurídiques o físiques i dins dels grans tenidors quins corresponen a bancs o a fons d'inversió.
- Quants procediments d'utilització anòmla de l'habitatge (també coneguts com multes als pisos buits) ha iniciat l'Ajuntament de l'Escala?. I ha acabat?.
- A quines entitats financeres s'han obert aquests procediments? (nom i nombre de procediments per a cada una).
- Quantes multes coercitives ha imposat? I ha cobrat?.
- I procediments sancionadors? Quants s'han iniciat? I ha acabat?.
- Quants procediments han acabat amb la desocupació de l'habitatge? És a dir: han tingut com a resultat l'ocupació efectiva de l'habitatge, ja sigui perquè s'ha llogat, cedit a l'Ajuntament, etc.
- Quina ha estat la quantitat total cobrada de les multes coercitives i de les sancions, respectivament i per entitat financera.
- Quina ha estat la destinació concreta d'aquestes quantitats cobrades? A quins conceptes específics s'han dedicat?.

2.5. En relació amb l'habitatge mal conservat:

- Nombre d'habitatges que incompleixen el deure de conservació a l'Escala, diferenciant entre grans i petits tenidors, persones jurídiques o físiques i dins dels grans tenidors quins corresponen a bancs o a fons d'inversió.

- Quants procediments per incompliment d'aquest deure ha iniciat l'Ajuntament de l'Escala?. I ha acabat?.
- A quines entitats financeres s'han obert aquests procediments? (nom i nombre de procediments per a cada una).
- Quantes multes coercitives ha imposat? I ha cobrat?.
- I procediments sancionadors? Quants s'han iniciat? I ha acabat?.
- Quants procediments han acabat amb les actuacions de conservació de l'habitatge necessàries?.
- Quina ha estat la quantitat total cobrada de les multes coercitives i de les sancions, respectivament i per entitat financera.
- Quina ha estat la destinació concreta d'aquestes quantitats cobrades? A quins conceptes específics s'han dedicat?.

2.6. En relació amb les ocupacions:

- Nombre d'ocupacions de les quals l'Ajuntament en té coneixement dels anys 2015, 2016 i 2017, diferenciant mes a mes.
- Nombre d'ocupacions en les quals l'Ajuntament ha intervingut els anys 2015, 2016 i 2017, segons tipus d'actuació municipal, que poden ser més d'una en el mateix cas.
- Nombre d'ocupacions de les quals l'Ajuntament en té coneixement dels anys 2015, 2016 i 2017, diferenciant segons la propietat de l'habitatge les qüestions següents:
 - Gran tenidor o petit tenidor, diferenciant persona jurídica o física.
 - D'entre les persones jurídiques grans tenidores, diferenciar entre entitats financeres, fons d'inversió o altres tipus d'empreses.
 - D'entre les persones jurídiques grans tenidores que són entitats financeres o fons voltors, quantes ocupacions corresponen a cada una o un, tot especificant el nom de la persona jurídica corresponent.
- Ocupacions de les quals l'Ajuntament en té coneixement dels anys 2015, 2016 i 2017 diferenciant els casos en què les persones afectades havien acudit anteriorment a les finestres públiques i les que ho han fet posteriorment.
- Ocupacions de les quals l'Ajuntament en té coneixement dels anys 2015, 2016 i 2017, diferenciant si les unitats familiars afectades estaven o no en situació d'exclusió residencial, segons la definició que en fa la Llei 24/2015.

- Ocupacions de les quals l'Ajuntament en té coneixement dels anys 2015, 2016 i 2017 diferenciant si les unitats familiars estaven empadronades als habitatges o no.
- Ocupacions de les quals l'Ajuntament en té coneixement dels anys 2015, 2016 i 2017 i en els quals hi havia menors.
- Nombre total de persones que formen les unitats familiars que ocupen habitatges dels quals l'Ajuntament en té coneixement dels anys 2015, 2016 i 2017.
- Nombre total de mediacions en comunitat.
- Explicació descriptiva del protocol intern (circuitos, intervencions, àrees que intervenen, personal, recursos) de l'Ajuntament per intervenir en cas d'ocupacions.

2.7. En relació amb l'habitatge social:

- Nombre total actual d'habitatges amb protecció oficial a l'Escala, diferenciant si són de compra, de lloguer o altres règims d'accés; si són en sol públic o privat i qui els gestiona (Agència de l'Habitatge, Ajuntaments o privats).
- Nombre total d'habitatges dotacionals públics a l'Escala.
- Nombre d'habitatges de protecció oficial, dotacionals públics i d'emergència acabats els anys 2015, 2016, 2017 i en la data actual.
- Nombre total d'habitatges d'emergència disponibles actualment a l'Escala, diferenciant entre gestió pública i privada.
- Nombre total d'habitatges d'inserció disponibles actualment a l'Escala, diferenciant entre gestió pública i privada.
- Nombre d'habitatges privats cedits en borses o altres mecanismes, diferenciant si són propietat de persones físiques o jurídiques i, de les darreres, quants són d'entitats financeres i quina quantitat correspon a cada una d'elles.
- Destinació d'ús dels habitatges privats cedits.
- Nombre total d'inscrits al registre de sol·licitants d'habitatge de protecció oficial a l'Escala dels anys 2015, 2016, 2017 i en la data actual. Nombre d'habitatges adjudicats en tots els règims d'accés en els anys 2015, 2016 i 2017.
- Nombre d'unitats familiars que complien els requisits per entrar a la mesa d'emergència de l'Escala els anys 2015, 2016, 2017 i en la data actual.



- Nombre d'unitats familiars que han obtingut un habitatge a través de la mesa d'emergència de l'Escala en els anys 2015, 2016, 2017 i fins a la data actual i nombre d'unitats familiars a les que no s'ha pogut atendre.
- Quantitat total d'ajudes destinades a pagar pensions o altres recursos d'allotjaments temporals els anys 2015, 2016, 2017 i fins a la data actual.
- Nombre total de persones sense llar de les quals es té constància a l'Escala els anys 2015, 2016, 2017 i en la data actual.

2.8. En relació amb els diners públics i la responsabilitat social de l'Ajuntament:

- Bancs:
 - Quantitat de diners municipals guardats en entitats financeres.
 - Quantitat de diners municipals guardats en cada entitat financera, especificant la quantitat en cadascuna d'elles.
 - Tipus de compte, contracte i tipus d'interès, diferenciant per a cada entitat financera.
 - Subministradores:
 - Detall de totes les contractacions de subministraments municipals per tipus i per empresa subministradora i/o comercialitzadora dels anys 2015, 2016 i 2017.
 - Quantitat de les contractacions per tipus i per empresa subministradora i/o comercialitzadora pels anys 2015, 2016 i 2017.
3. La Reclamació presentada el 19 de desembre de 2018 indica que l'Ajuntament no hauria donat resposta a la sol·licitud anterior, malgrat haver transcorregut més del mes establert per l'LTAIPBG.
 4. El 3 de gener de 2019 la GAIP comunica a l'entitat reclamant l'admissió provisional a tràmit de la Reclamació i li demana que la millori, als efectes d'acreditar més bé la representació de la persona que actua en nom seu.
 5. El 3 de gener de 2019 la GAIP comunica la Reclamació a l'Ajuntament de l'Escala 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.
 6. El 24 de gener de 2019 la GAIP rep l'informe municipal, que argumenta que si bé l'Ajuntament té la intenció de facilitar la informació de què disposa, la sol·licitud demana molta informació, part de la qual no estaria en poder de l'Ajuntament, i a més es demana en un format diferent del que hi hauria en seu municipal. Afirmar que l'Ajuntament estaria treballant per facilitar la informació sol·licitada de què disposa, en el format existent a l'Ajuntament. Insisteix també que l'elevat volum de la informació



demanada impedeix que la sol·licitud pugui ser atesa dins dels terminis establerts legalment. També assenyala que no li consten terceres persones afectades per la sol·licitud d'informació.

7. El 28 de gener de 2019 la GAIP trasllada l'informe municipal a la persona reclamant, a qui dona un termini de deu dies per formular al·legacions. Un cop transcorregut aquest termini no costa a la GAIP la recepció de cap al·legació.
8. El 30 de gener de 2019 la GAIP demana a l'Ajuntament de l'Escala que indiqui dins del termini de 10 dies el que considera un calendari raonable per lliurar la informació sol·licitada de la que disposa i que practiqui un lliurament gradual d'aquesta informació. Un cop transcorregut aquest termini, l'Ajuntament no ha contestat l'escrit de la GAIP.

Fonaments jurídics

1. **Competència de la GAIP i contingut i abast generals 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 tot concretant que també poden ser objecte de reclamació davant la GAIP les comunicacions que substitueixen les resolucions. D'acord amb aquests preceptes, la GAIP és competent per tramitar i resoldre aquesta Reclamació, ja que es planteja en relació amb el silenci administratiu produït arrel de la presentació 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"*.

Així mateix, els apartats 2 i 3 de l'article 20 LTAIPBG estableixi 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 (l'encapçalament de l'article 21 LTAIPBG es refereix expressament a què els límits enumerats per aquest precepte “poden” dur a la denegació de l'accés sol·licitat), de manera que l'article 22 de la mateixa Llei 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 regula, i es mantenen mentre perduren les raons que en justifiquen l'aplicació”.*

2. Valoració general del dret d'accés a la informació sol·licitada

Segons la normativa transcrita al fonament jurídic anterior, tota la informació que es troba en poder de l'Ajuntament és informació pública i qualsevol persona té dret a accedir-hi, llevat que hi concorrin límits establerts expressament per les lleis que prevalguin damunt del dret d'accés i ho impedeixin.

En aquest cas es demanen dades bàsicament estadístiques, que no és versemblant que puguin resultar afectades per límits legals a l'accés, i les úniques dades singularitzades són les relatives a entitats financeres i companyies subministradores d'energia, però la informació que es demana d'elles (desnonaments, talls d'electricitat, procediments sancionadors) no és interna i no és previsible que estigui afectada de límits legals a l'accés.

Així mateix, també cal tenir en compte que qui demana l'accés és una entitat social (la Plataforma d'afectats per les hipoteques, PAH) que té la finalitat de protegir el dret a l'habitatge especialment per a les persones més necessitades, motiu pel qual s'ha de considerar reforçat el seu dret d'accés a la informació, perquè l'exerceix al servei d'interessos col·lectius coadjuvants als públics i d'un dret constitucional tan sensible com és el de l'habitatge.

Per tant, cal entendre que, com a criteri general, l'entitat reclamant té dret a la informació pública sol·licitada.

Aquest dret s'ha de considerar consolidat, a més, si hom té en compte que s'ha produït silenci administratiu positiu en la tramitació de la sol·licitud d'informació de la que deriva la Reclamació. Efectivament, la sol·licitud va ser presentada el 24 d'octubre de 2018 i l'Ajuntament encara no hauria



contestat a la data de presentació de la Reclamació, gairebé dos mesos més tard, el 19 de desembre del mateix any; davant d'aquest fet, cal tenir en compte que l'article 33 LTAIPBG estableix que les sol·licituds d'informació pública han de ser resoltes en el termini d'un mes i l'article 35.1 de la mateixa llei estipula que si l'Administració no resol expressament i notifica la resolució dins del termini indicat, la sol·licitud s'ha de considerar estimada presumptament, llevat que concorrin límits legals que ho impedeixi, que no és el cas. Aquesta estimació presumpta té el valor de veritable acte administratiu que atribueix al silenci administratiu positiu l'article 24.2 i 3 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC), de manera que l'Ajuntament no podria resoldre posteriorment la sol·licitud altrament al determinat pel silenci administratiu.

Ara bé, com s'ha dit més amunt, la informació pública és la que està en poder de l'Ajuntament, de manera que el dret d'accés no es projecta sobre informació que no estigui en poder de l'administració municipal. L'informe aportat per l'Ajuntament a aquest procediment indica que part de la informació sol·licitada no es troba en el seu poder, motiu pel qual s'hauria d'entendre que no té l'obligació de proporcionar-la a la persona reclamant. L'informe municipal també indica que part de la informació sol·licitada es demana en un format diferent del que la tenen els serveis municipals i que l'Ajuntament la facilitaria en el seu propi format. L'informe municipal també posa en relleu l'elevat volum d'informació que demana la persona reclamant, cosa que dificulta poder atendre la sol·licitud dins dels terminis establerts legalment. Tot seguit s'aprofundeix en la valoració d'aquestes tres qüestions.

3. *Abast material del concepte d'informació pública com a objecte del dret d'accés*

Com ja s'ha dit més amunt, el concepte d'informació pública als efectes del dret d'accés és un concepte determinat bàsicament per un criteri de possessió: la informació que es troba en poder de l'Administració. El fet d'estar en poder de l'Administració inclou tant la informació que materialment es troba en les dependències, serveis i arxius de l'Administració, com aquella en relació amb la qual ostenta un poder jurídic específic atribuït per les lleis per poder obtenir-la (en serien exemples de diverses resolucions de la GAIP les relatives al poder jurídic municipal, atribuït per la legislació de règim local, de poder exigir als grups polítics municipals tota la informació necessària per retre comptes de la disposició dels recursos municipals posats a la seva disposició o a la capacitat de les diverses administracions públiques de poder requerir a les entitats provades prestadores dels seus serveis la informació prevista per l'article 3.2 LTAIPBG).

Per una altra banda, el concepte d'informació transcendeix el tradicional de documents i és substancialment equivalent al de coneixement, de manera que el dret d'accés es projecta, certament, sobre els documents en poder de l'Administració, però també sobre l'altre coneixement que estigui en poder de l'Administració municipal, com ara bases de dades informàtiques, algorismes o coneixement material no formalitzat en cap document o registre determinat, com podria ser el cas de facilitar el nombre



total de determinades actuacions municipals dins d'un període donat, encara que no es porti per l'Ajuntament un registre específic d'elles. És per això que cal assumir que el dret d'accés a la informació pública abasta no únicament la informació expressada o elaborada formalment (documents, registres informàtics), sinó també informació que, per poder ser facilitada en els termes sol·licitats, pot requerir fins i tot una certa tasca d'elaboració per part de l'Administració.

Nogensmenys, el que no estaria obligada a fer l'Administració és elaborar informació quan aquesta elaboració requereixi una tasca complexa; en aquest sentit, l'article 29.1.b LTAIPBG estableix que constitueix una causa d'inadmissió de les sol·licituds quan "per obtenir la informació que demanen cal una tasca complexa d'elaboració o reelaboració". Diverses resolucions de la GAIP aprofundeixen en el sentit que cal donar al concepte de tasca complexa d'elaboració, i coincideixen a assenyalar que l'Administració de l'al·lega ha d'acreditar la seva concurrència amb fets i argumentacions concretes, que s'ha de justificar en què la complexitat deriva de la necessitat d'una tasca valorativa o interpretativa per elaborar la informació demanada o de la necessitat d'una tasca de recerca de la informació demanada en diversos arxius o registres municipals. De totes maneres, no cal aprofundir en aquesta qüestió perquè en aquest cas no seria admissible una futura invocació municipal sobre la necessitat d'una tasca complexa d'elaboració com a causa per inadmetre, totalment o parcial, la sol·licitud d'informació perquè, com s'ha dit al fonament jurídic anterior, la sol·licitud de la que deriva la Reclamació ja ha estat estimada legalment per silenci administratiu positiu i aquesta estimació preval sobre l'eventual concurrència de causes d'inadmissibilitat de la sol·licitud d'informació (que s'haurien d'haver invocat dins del termini de tramitació i resolució expressa de la sol·licitud). L'article 35 LTAIPBG preveu expressament que els efectes estimatoris del silenci administratiu cedeixen davant l'existència de límits legals, però no hi ha cap previsió legal similar per a les causes d'inadmissibilitat, fet del qual cal deduir-ne, com han fets diverses resolucions de la GAIP, que l'estimació per silenci administratiu positiu impedeix que l'Administració pugui invocar posteriorment la necessitat d'una tasca complexa d'elaboració com a causa d'inadmissibilitat de la sol·licitud.

En conseqüència, l'Ajuntament esdevé obligat a facilitar a la persona reclamant tota la informació sol·licitada que estigui en poder de l'Administració, encara que per fer-ho hagi de dur a terme una tasca d'elaboració dels documents o dels registres en els que s'expressarà formalment la informació en qüestió.

Únicament restaria al marge de l'obligació indicada al paràgraf anterior la informació sol·licitada que no es trobi en poder de l'Ajuntament. Si, tal com indica l'informe municipal, hi ha part de la informació sol·licitada que no es troba en poder de l'Ajuntament, en el sentit que arxiu o dependència de l'administració municipal no té coneixement del seu contingut, cal que l'Ajuntament així ho posi de manifest de forma expressa, en relació amb totes i cada una de les informacions concernides, i lliuri la resta. A més, en els casos en què la informació inexistente en seu municipal formi part d'actuacions o arxius o registres municipals, de manera que el fet de no existir com a tal informació a l'Ajuntament pugui ser considerat quelcom anòmal o estrany,



cal també que s'ofereixi una justificació o explicació raonable dels motius pels quals la informació afectada no es troba en poder de l'Ajuntament.

4. Sobre el format de la informació facilitada

L'informe municipal assenyala que l'entitat reclamant demana part de la informació en un format diferent del que la té l'Ajuntament, i que té la intenció de facilitar-li-la en el format en el que la informació existeix en seu municipal, oposant-se d'aquesta manera a transposar-la al format sol·licitat.

Cal dir que a la sol·licitud d'informació pública presentada a l'Ajuntament de l'Escala el 24 d'octubre de 2018 i aportada per l'entitat reclamant a aquest procediment no hi consta cap petició concreta sobre el format amb el que vol rebre la informació; només indica que vol rebre resposta a les diverses qüestions plantejades.

Davant d'aquesta manca de precisió de l'entitat reclamant, l'Ajuntament pot facilitar la informació demanada en el format que consideri més adequat: en paper, en documents digitals (Word, Excel, PDF o altres), etc. En tot cas, a l'hora de facilitar la informació demanada l'Ajuntament hauria de tenir en compte el previst pels articles 36 (que dona un marge raonable a l'Administració per determinar el format a aplicar en el lliurament de la informació) i 37 (que estableix el principi de gratuïtat de la informació, sens perjudici de la possibilitat d'aplicar tarifes a les fotocòpies o a la transposició de formats) de l'LTAIIPBG.

5. Sobre el volum de la informació sol·licitada

L'informe municipal també es refereix al volum notable de la informació sol·licitada, cosa que requeriria una dedicació important dels serveis socials municipals, i que impediria facilitar la informació dins del termini establert legalment.

De la simple lectura de la sol·licitud indicada a l'antecedent 2 se'n dedueix que l'Ajuntament té raó quan posa en relleu el seu caràcter voluminós, ja que demana més de vuitanta ítems d'informació, molts d'ells relatius a diverses anualitats. Està clar que atendre aquesta sol·licitud requereix una dedicació notable dels serveis municipals afectats, en detriment lògic d'altres ocupacions que els correspongui.

Ara bé, el possible volum excessiu d'informació sol·licitada no és cap motiu per inadmetre la sol·licitud, llevat que sigui del tot forassenyat i absolutament desproporcionat, cas en el qual podria constituir una causa d'inadmissibilitat de la sol·licitud, bé per abusiva o per requerir una tasca desproporcionadament complexa i feixuga per facilitar la informació. Però no sembla ser aquest el cas, ni l'Ajuntament ho al·lega, ja que l'única conseqüència que l'informe municipal treu del caràcter voluminós de la informació sol·licitada és que necessita més temps per atendre-la, afirmació que sembla del tot raonable a la vista de la sol·licitud.



Tot i que l'article 33.1 LTAIPBG estableix un termini d'un mes per resoldre les sol·licituds d'informació pública (termini que segons l'apartat 2 del mateix precepte es podria prorrogar en un cinquanta per cent) i que l'article 36.1 mana l'Administració a facilitar la informació estimada per la resolució dins del termini de 30 dies, està clar que en aquest cas l'Ajuntament no ha fet ús del previst per aquests preceptes als efectes de resoldre (cosa que encara no consta que hagi fet) i facilitar la informació dins dels terminis establerts legalment, i també és cert que les resolucions de la GAIP no estan vinculades al previst per aquests preceptes, de manera que poden establir el termini que considerin raonable per facilitar la informació estimada per elles.

La manca de resposta municipal al calendari requerit per la GAIP segons indica l'antecedent 8 dificulta concretar un calendari raonable per lliurar la informació sol·licitada. Així mateix, l'entitat reclamant tampoc ha presentat al·legacions a l'informe municipal, tal com li oferia l'antecedent 7, de manera que no hi ha constància del seu criteri respecte les consideracions fetes per l'Ajuntament.

Davant d'aquesta passivitat de les parts, cal que la Resolució fixi un termini prudent per lliurar la informació sol·licitada, ja que si bé el dret d'accés empara poder obtenir la informació sol·licitada dins d'un termini raonablement curt, i la tasca administrativa necessària per fer efectiu aquest dret és tant rellevant i prioritària per als interessos públics i els drets de les persones com qualsevol altra tasca municipal, això no treu que aquesta Comissió de Garantia, davant de sol·licituds d'informació tan voluminoses i complexes com és el cas de la que deriva aquesta Reclamació, tingui la capacitat necessària, i la responsabilitat, per fixar un termini de lliurament de la informació proporcionat, que tingui en compte la dedicació notable que requerirà als serveis municipals atendre les qüestions plantejades i eviti l'eventualitat de posar en risc l'atenció adequada d'altres responsabilitats dels mateixos serveis municipals.

Tenint en compte les anteriors consideracions, sembla adequat fixar un termini de tres mesos per executar la Resolució, termini que si se suma als quatre mesos que gairebé fa des de la presentació de la sol·licitud donaria un total de set mesos, temps que sembla més que suficient per donar resposta a totes les qüestions plantejades, bé oferint les dades demanades o bé afirmant expressament (i si escau justificant) que determinada informació sol·licitada no es troba en poder de l'Ajuntament.

A més, tenint en compte l'elevat volum de la informació sol·licitada i el termini llarg que es dona a l'Ajuntament per facilitar-la, cal instar-lo perquè comenci a lliurar a l'entitat reclamant les parts d'informació que tingui preparades, sense esperar consumir el termini donat per facilitar-la en bloc.

6. 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 previst pels articles 48 i 49 RGAIP i per 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.

7. 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 22 de febrer de 2019, resol per unanimitat:

1. Estimar la Reclamació 511/2018 i declarar el dret de l'entitat reclamant a la informació indicada a l'antecedent 2 que es trobi en poder de l'Ajuntament, encara que per fer-ho hagi de dur a terme una tasca d'elaboració dels documents o dels registres en els que s'expressarà formalment la informació en qüestió, de conformitat amb les precisions fetes al fonament jurídic 3.
2. Requerir a l'Ajuntament de l'Escala que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de tres mesos, en el format que l'Ajuntament consideri adequat, d'acord amb les consideracions fetes als fonaments jurídics 4 i 5, tot informar-ne a la GAIP.
3. Instar a l'Ajuntament de l'Escala a facilitar gradualment la informació sol·licitada, a mida que vagi disposant d'ella, a partir de la recepció d'aquesta Resolució i sense esperar a exhaurir el termini fixat per l'apartat anterior.



4. Convidar a la persona reclamant que informi a la GAIP de qualsevol incidència que es produeixi amb motiu del compliment d'aquesta Resolució.
5. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 511/2018 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

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.