

Resolució 102/2019, de 28 de febrer

Número d'expedient de la Reclamació: 429/2018

Administració reclamada: Ajuntament de Cornellà

Informació reclamada: Diversa informació estadística sobre la població i habitatge.

Sentit de la Resolució: Estimació parcial

Resum: L'Ajuntament no està obligat a realitzar estudis o a elaboracions complexes a partir de l'avaluació de diverses fonts o de la projecció estimatòria de dades, encara menys si son alienes, només a facilitar la informació de què disposa o que pot elaborar sense complexitat, a partir de seves dades i registres, o a derivar la sol·licitud a l'administració que creu que la pot tenir, si la coneix, indicant-ho així a la persona reclamant

Paraules clau: Ajuntament. Electe local. Població. Habitatge. Informació estadística. Reclamació contra manca de lliurament. Règim especial d'accés. Termini de lliurament. Derivació. Informació pública.

Ponent: Elisabet Samarra Gallego

Antecedents

1. El 26 de novembre de 2018 va entrar a la GAIP la Reclamació 429/2018, presentada per un regidor en nom del grup municipal d'Alternativa d'Esquerres de Cornellà i Pirates de l'Ajuntament de Cornellà contra aquesta administració, en relació amb la sol·licitud indicada a l'antecedent següent. La persona reclamant no sol·licita seguir 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 6 d'agost de 2018 el grup reclamant va presentar la sol·licitud d'accés a informació, que es detalla a continuació:

"Informació desglossada per barris de:

- *Població empadronada*
- *Estimació de població no empadronada*
- *Nombre total d'habitatges, classificats per:*



Nombre d'habitatges de titularitat pública

Nombre d'habitatges de protecció oficial

Nombre d'habitatges desocupats

Nombre d'habitatges de lloguer

Nombre d'habitatges que formen part de la borsa de lloguer social de l'Ajuntament de Cornellà

Nombre d'habitatges titularitat de grans tenidors

Superfície útil

Nombre d'ocupants”

3. El 26 de setembre de 2018, l'Ajuntament va resoldre aquesta sol·licitud d'accés a informació pública, com segueix: “Estimar la petició efectuada pel Portaveu del Grup Polític Municipal d'Alternativa d'Esquerres de Cornellà i Pirates, en un termini estimat de 2 a 3 mesos en relació als expedients de l'Àrea de Política Territorial, així com comunicar amb l'Oficina Local d'Habitatge a fi d'emetre el corresponent informe, per tal de poder donar resposta des de l'Àrea de Territori i Sostenibilitat”. Aquest període de lliurament es justifica a la Resolució atenent que “la informació sol·licitada requereix d'un examen i elaboració que comporta temps per part dels serveis de la corporació, de manera que pot suposar una interferència en la gestió i tramitació ordinària dels Departaments que componen l'Àrea de Política Territorial” i que “part de la informació sol·licitada correspon a una altra Àrea (Gabinet Institucional Programes de l'Alcaldia) i que, en relació al nombre d'habitatges que formen part de la Borsa de Lloguer Social de l'Ajuntament de Cornellà, hem de demanar prèviament l'informe a l'Agència Local de l'Habitatge”.
4. El 25 d'octubre de 2018, la persona reclamant va interposar un recurs de reposició contra la resolució de l'Ajuntament de Cornellà fonamentat en el fet que el termini disposat per la resolució estimatòria de l'Ajuntament superava el termini de lliurament de la informació de trenta dies que estableix l'article 36 LTAIPBG, que va ser desestimat per silenci administratiu.
5. L'11 de desembre de 2018 la GAIP comunica a la persona reclamant l'admissió provisional a tràmit de la Reclamació 429/2018, li indica la persona responsable de la tramitació i els propers tràmits que se seguiran, així com les dades de contacte electrònic, per si en vol fer-ne el seguiment.
6. El 4 de desembre de 2018, la GAIP trasllada la Reclamació 429/2018 a l'Ajuntament i li demana que, dins d'un termini de quinze dies, li remeti un informe que reculli el seu posicionament i



actuacions dutes a terme en relació amb la sol·licitud d'accés en què es fonamenta la reclamació, i que li en remeti l'expedient complet.

7. El 21 de desembre té entrada al registre de la GAIP un escrit de l'Ajuntament pel qual es sol·licita ampliar el termini de quinze dies per a enviar l'informe i la còpia de l'expedient sobre la Reclamació 429/2018, atès el període de vacances de què gaudeix el personal de l'Ajuntament.
8. El 3 de gener de 2019 la GAIP comunica l'ampliació del termini per a rebre l'informe, en set dies més.
9. El 16 de gener de 2019, la GAIP rep l'informe de l'Ajuntament de Cornellà. L'informe s'acompanya de les dades relatives a la població empadronada a data 30 de setembre de 2018, el nombre d'habitatges de titularitat pública, el nombre d'habitatges de protecció oficial, el nombre d'habitatges desocupats, el nombre d'habitatges que formen part de la Borsa de Lloguer Social de l'Ajuntament de Cornellà i el nombre d'habitatges titularitat de grans tenidors. Respecte la informació relativa a l'estimació de població no empadronada, l'informe justifica que no es disposen de dades demogràfiques d'estimació de les persones no empadronades que puguin avalar una resposta plausible. En relació amb el nombre d'habitatges de lloguer, l'Administració al·lega que és una dada d'elaboració complexa, per la seva variabilitat i, finalment, en relació amb la superfície útil i el nombre d'ocupants, en cas d'existir una possibilitat de resposta fefaent, l'informe disposa que aquesta es podria trobar en altres registres públics.
10. El 29 de gener de 2019 la GAIP trasllada l'informe de l'Ajuntament de Cornellà a la persona reclamant, per tal que concreti quina és la informació que no els hi ha estat lliurada.
11. El 30 de gener de 2019 la persona reclamant comunica a la GAIP que no haurien rebut cap tipus d'informació.
12. El 4 de febrer de 2019 la GAIP requereix a la persona reclamant que concreti exactament quina és la informació que els hi manca, atès que l'informe de l'Ajuntament s'acompanya de documentació elaborada específicament per a donar resposta a l'objecte de la reclamació.
13. El 7 de febrer de 2019 té entrada al registre de la GAIP un escrit de la persona reclamant mitjançant el qual es fa constar que no els hi hauria estat lliurada la següent informació:
 - Estimació de població no empadronada
 - Nombre d'habitatges de titularitat pública d'altres administracions diferents a l'Ajuntament de Cornellà de Llobregat
 - Nombre d'habitatges de protecció oficial promoguts per altres administracions o pel sector privat
 - Nombre d'habitatges de lloguer



- Nombre d'habitatges segons la superfície útil
- Nombre d'habitatges segons el nombre d'ocupants"

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 i concreta que també poden ser objecte de reclamació davant la GAIP les comunicacions que substitueixin 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 es planteja en relació amb la manca de lliurament material d'una informació que una resolució expressa prèvia de l'Ajuntament de Badalona ha declarat que hi tenia dret la persona reclamant.

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 estableixen 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. Sobre la condició d'electe local de la persona reclamant i el règim jurídic aplicable a la sol·licitud

La reclamació es presenta per part d'una persona regidora del mateix Ajuntament. Aquesta condició d'electe local de la persona reclamant no és obstacle per a l'admissió a tràmit d'aquesta Reclamació (tal i com la GAIP ve assenyalant en nombroses Resolucions, la primera de les quals la que va resoldre la Reclamació 3/2016), ja que, 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 la disposició addicional primera, apartat 2, de l'LTAIPBG disposa que la normativa de transparència s'apliqui supletòriament en aquells casos, com aquest, en que existeixi un règim d'accés especial regulat per la seva normativa específica (en aquets cas, la de règim local).

Aquesta aplicació supletòria 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, tal i com s'ha fonamentat en diverses resolucions de la GAIP (entre moltes d'altres, la Resolució de la Reclamació 4/2016). D'acord amb això, la GAIP considera admissibles les reclamacions presentades per una persona electe local, per bé que hi aplicarà, de conformitat amb la disposició addicional primera, apartat 2, de l'LTAIPBG, el dret material derivat de la legislació de règim local (art. 164 TRLMRLC), especialment si és més favorable, i supletòriament l'LTAIPBG.

La reclamació reuneix els requisits establerts als articles 42.1 LTAIPBG i 30, 31, 32 i 33 RGAIP i, per tant, és admissible a tràmit.



3. *Sobre l'objecte de la reclamació.*

Dels antecedents es desprèn que part de la informació reclamada s'ha lliurat ja a la persona reclamant. Concretament, s'ha satisfet, sense que la persona reclamant hi hagi posat cap objecció, la informació següent: la població empadronada a data 30 de setembre de 2018, el nombre d'habitatges de titularitat pública, el nombre d'habitatges de protecció oficial, el nombre d'habitatges desocupats, el nombre d'habitatges que formen part de la Borsa de Lloguer Social de l'Ajuntament de Cornellà i el nombre d'habitatges titularitat de grans tenidors. Per tant, en relació amb aquesta informació, la reclamació ha perdut el seu objecte.

La reclamació, tanmateix, es manté en relació amb la informació següent:

2.a) Estimació de població no empadronada: L'Ajuntament fa constar que ha consultat l'Informe de Xifres de Cornellà de Llobregat, així com l'IDESCAT, a més d'altres fonts i publicacions relatives a demografia, població habitatge i d'altres conceptes relacionats amb l'objecte de la sol·licitud, i no hi ha trobat dades demogràfiques d'estimació de les persones no empadronades que puguin ser avaluades per l'Ajuntament i li permetin d'elaborar una resposta plausible.

2.b) Nombre d'habitatges de titularitat pública d'altres administracions diferents a l'Ajuntament de Cornellà de Llobregat: l'Ajuntament, després de donar la informació sobre els habitatges de la seva titularitat i de titularitat de l'empresa municipal Procornellà, indica que, pel que fa als que siguin titularitat d'altres administracions, com la Generalitat o l'Impsol, caldria fer a la consulta a elles.

2.c) Nombre d'habitatges de protecció oficial promoguts per altres administracions o pel sector privat: l'Ajuntament quantifica en 770 habitatges de protecció oficial els què ha promogut a través de l'empresa municipal Procornellà, però pel que fa als que hagin estat promoguts per altres administracions o pel sector privat, assenyala que correspondria canalitzar aquesta consulta a l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, organisme encarregat d'atorgar les qualificacions d'habitatge de protecció oficial, o bé a través de la petició a entitats privades amb presència al sector.

2.d) Nombre d'habitatges de lloguer: l'Ajuntament indica que és una dada d'elaboració complexa, per la seva variabilitat, ja que la decisió de posar en lloguer un habitatge correspon al seu propietari, i pot ser modificada en qualsevol moment, i que els propietaris no tenen l'obligació de comunicar a l'Ajuntament la decisió d'alienar temporalment o definitivament un immoble, i apunta que aquesta informació, amb les limitacions pertinents, podria constar-li a l'Institut Català del Sol, que és on es dipositen les fiances.

2.e) Nombre d'habitatges segons la superfície útil i segons el nombre d'ocupants: l'Ajuntament no disposa de la informació i apunta a que podria constar a que, en cas d'existir, potser podria constar en altres registres públics, i assenyala la possibilitat de concretar l'objecte i contrastar-lo amb el fitxer d'indicadors i estadístiques d'habitatge publicats per la Generalitat al web que li indica.



De la resposta facilitada per l'Ajuntament es desprèn que ja ha facilitat la informació de què disposa i que té relació amb l'exercici de les seves funcions.

Cal tenir en compte, en aquest sentit, que el dret d'accés no empara la pretensió que l'Administració efectuï de bell nou anàlisis o estudis, arran de la sol·licitud i per satisfer-la, més enllà del tractament ordinari i fins i tot d'una certa complexitat de les dades que prèviament posseeixi. En el cas dels punts 2.a) i 2.e), sembla clar que l'Ajuntament no disposa de dades i que tampoc identifica una font on estiguin ja elaborades, i per tant, cal desestimar el dret d'accés sobre aquests apartats, atenent que el que es demana no és informació pública, en els termes en què la defineix l'article 2.b LTAIPBG, transcrit en el FJ 1.

Pel que fa a la sol·licitud d'informació d'altres administracions, com la que es demana en els apartats 2.b), 2.c) i 2.d) d'aquest fonament jurídic, correspon, en aplicació subsidiària de l'article 30.2 LTAIPBG, que l'Ajuntament derivi la sol·licitud a les administracions pertinents, si coneix qui pot ser l'òrgan o administració competent o que disposi materialment de la informació, i en aquest cas, que informi d'aquesta derivació identificant l'administració destinatària, perquè la persona reclamant pugui exercir davant d'ella el dret d'accés, en aquest cas, sotmès al règim jurídic general de l'LTAIPBG.

Finalment, cal fer una consideració en relació amb el termini de lliurament de la informació estimada. Efectivament, la remissió a tres mesos per al lliurament de la informació és un període que depassa el termini legal previst per l'article 36.1 LTAIPBG, que podria ser aplicable subsidiàriament atès que la legislació de règim local (article 64 TRLMRL) que regula el règim d'accés dels electes no en disposa cap de forma expressa, però no és menys cert que les peticions complexes o que requereixin una tasca d'elaboració considerable poden justificar demorar aquest lliurament per un temps raonable. Finalment, cal recordar que l'Ajuntament no està obligat a realitzar estudis o a elaboracions complexes a partir de l'avaluació de diverses fonts o de la projecció estimatòria de dades, encara menys si son alienes, només a facilitar la informació de què disposa o que pot elaborar sense complexitat, a partir de seves dades i registres, o a derivar la sol·licitud a l'administració que creu que la pot tenir, si la coneix, indicant-ho així a la persona reclamant.

4. *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 l'obligació de facilitar la informació dins del termini establert pels acords de mediació o per les resolucions de la GAIP, les persones interessades ho poden comunicar a la Comissió perquè aquesta en requereixi el compliment, i que la desatenció d'aquest requeriment pot donar lloc a l'exigència de responsabilitats en el marc del règim sancionador previst a la mateixa llei. Concretament, a la vista de la remissió expressa feta a aquest precepte per l'article 77.2.b LTAIPBG, la desatenció dels requeriments d'aquesta Comissió constitueix una infracció qualificada de molt greu que pot ser sancionada de conformitat amb els articles 81 i 82 LTAIPBG. Amb aquesta finalitat, l'article 49.2 RGAIP preveu que la Comissió n'informi als òrgans competents per ordenar la incoació del procediment sancionador 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 per l'Administració i que se n'hi faci difusió mentre duri l'incompliment.

5. 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 electrònic 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 28 de febrer de 2019, resol per unanimitat:

1. Estimar parcialment la Reclamació 429/2018 i declarar el dret de la persona reclamant a que l'Ajuntament, en relació amb els punts 2.b), 2.c) i 2.d) del FJ 2 i pel que fa a les actuacions d'altres administracions, faci la derivació prevista en l'article 30.2 LTAIBG i n'informi a la persona reclamant.
2. Desestimar la reclamació en relació amb els punts 2.a i 2.e del FJ 2, atès que no és informació en poder de l'Ajuntament ni pot identificar cap altra administració que pugui disposar-ne.
3. Declarar la pèrdua parcial d'objecte de la reclamació en relació amb la informació satisfeta per l'Ajuntament durant la tramitació d'aquest procediment.
4. Requerir a l'Ajuntament de Cornellà de Llobregat que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini de deu dies.
5. Requerir a l'Ajuntament de Cornellà a informar a la GAIP de l'òrgan o la persona responsable de l'execució d'aquesta Resolució així com de les actuacions dutes a terme per al seu compliment, dins del termini de deu dies.



6. Convidar la persona reclamant a comunicar a la GAIP qualsevol incidència que sorgeixi en l'execució d'aquesta Resolució i que pugui perjudicar els seus drets i interessos.
7. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 429/2018 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, is '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.