

Resolució de 4 d'octubre de 2016, d'estimació de la Reclamació 143/2016

Administració reclamada: Ajuntament d'Olesa de Bonesvalls.

Informació reclamada: Expedients d'obres en sòl no urbanitzable des del 2006.

Resum: La sol·licitud d'accés no es pot considerar inconcreta ja que està formulada en termes comprensibles i que permeten la identificació de la informació que es pretén obtenir. No és procedent la demanda de concreció de la petició quan s'ha depassat tan notablement el termini legal per resoldre la sol·licitud d'accés i aquesta ha estat estimada per silenci. No es pot considerar abusiva la petició ja que a Catalunya s'ha de limitar a l'abús de dret que en aquest cas no ha estat justificat per l'Administració.

Paraules clau: Ajuntament. Urbanisme. Llicències d'obres. Sol·licitud imprecisa. Silenci administratiu.

Ponents: Elisabet Samarra.

Antecedents

1. El 26 de juliol de 2016 va tenir entrada en el registre de la GAIP la reclamació formulada l'Ajuntament d'Olesa de Bonesvalls, que no hauria atès una sol·licitud d'informació de la persona reclamant. No adjunta ni fa referència a la sol·licitud cap resposta de l'Administració, i fa constar tanmateix que un cop produït el silenci, ha reclamat a l'Administració el lliurament material havent transcorregut el termini per fer-ho sense que se li hagi permès l'accés que havia demanat. La persona reclamant manifesta la seva voluntat de no seguir el procediment de mediació potestatiu en la tramitació de la seva reclamació.
2. El 27 de gener de 2016 la persona reclamant va demanar a l'Ajuntament que se li donés accés a "tots els expedients municipals de tramitació de les llicències d'obres, de primera ocupació, de regularització, rehabilitació, legalització o títols administratius habilitants pertinents atorgats per aquell Ajuntament o, en el seu cas, per la Generalitat, en tot el sòl qualificat com a Sol No Urbanitzable en el terme municipal d'Olesa de Bonesvalls des del 2006 fins a l'actualitat, així com els projectes d'obres que han estat objecte de les mateixes" La persona reclamant demana la informació en forma de vista, demanant que se'l citi per a la consulta presencial de la documentació.
3. El 13 de juny de 2016 la persona reclamant es va adreçar novament a l'Ajuntament reclamant, davant del silenci de l'Administració, que se li donés la informació sol·licitada en l'escrit esmentat anteriorment, que identifica amb el número de registre.



4. El 27 de juliol de 2016 la GAIP va informar la persona reclamant de l'entrada al registre de la seva reclamació, de la persona responsable de la tramitació, del seu dret a fer-ne el seguiment i del canal per fer-ho i va informar de les properes passes que se seguirien des de la GAIP.
5. El Ple de la GAIP celebrat el dia 28 de juliol de 2016, valorant que en els elements coneguts per la GAIP i aportats per la persona sol·licitant no s'apreciava causa d'inadmissibilitat, va admetre a tràmit la reclamació, i així es va comunicar a la persona reclamant.
6. El 29 de juliol de 2016 la GAIP va traslladar la reclamació a l'Ajuntament amb la sol·licitud que li trametés dins del termini de deu dies l'expedient complet i un informe jurídic en què argumentés i fonamentés la seva posició.
7. El 8 de setembre de 2016 l'Administració reclamada va emetre l'informe que li havia estat sol·licitat. En ell s'indica que la Junta de Govern de 23 d'agost, en relació amb la sol·licitud d'accés objecte de reclamació i en coherència amb l'informe de Secretaria intervenció, que també s'acompanya, ha acordat comunicar a la persona reclamant que la seva petició és massa genèrica i que se li demana que concreti la informació a la qual demana accés dins del termini de deu dies, transcorregut el qual s'entendrà que la persona ha desistit del procediment i se n'ordenarà l'arxiu. No consta a l'expedient remès a la GAIP la notificació d'aquest acord a la persona reclamada

Fonaments jurídics

1. Competència de la GAIP i admissibilitat de la reclamació

L'article 39.1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) estableix que les resolucions expresses o presumptes en matèria d'accés a la informació pública poden ser objecte de reclamació gratuïta i voluntària davant de la GAIP.

L'Administració reclamada rau dins l'àmbit d'aplicació de l'LTAIPBG i, per tant està obligada a facilitar l'accés a la informació pública de què disposi, i de conformitat amb els articles 72 i següents LTAIPBG, la GAIP és competent per atendre les reclamacions que s'adrecin contra ella en matèria d'accés a informació pública.

L'objecte de la reclamació és informació pública, de conformitat amb la definició que en fa l'article 2.b) LTAIPBG.

La reclamació reuneix els requisits d'admissibilitat. Pel que fa al termini d'interposició de reclamació, cal tenir en compte que en el moment de presentar-la la persona reclamant no havia rebut cap resposta de l'Administració i, en aquests casos, el termini per a reclamar davant la GAIP roman obert.



2. *Sobre la petició de concreció de la informació*

L'Ajuntament, segons es desprèn de l'Antecedent 7, hauria acordat demanar a la persona reclamant la concreció de la petició per considerar que aquesta seria massa genèrica, atorgant-li amb aquesta finalitat un termini de 10 dies transcorregut el qual el tindria per desistit de la seva pretensió d'accés.

La primera consideració que cal fer és que l'Administració, en la seva pretensió de fer valer la possibilitat que atorga l'article 28 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG), de demanar la concreció de la sol·licitud i arxivar-la si aquesta no es produeix, hauria d'haver estat més diligent i demanar-la dins del termini legal per a resoldre la petició.

Però és que, d'altra banda, la sol·licitud d'informació sembla prou concreta en els termes en què es formula i que es reproduïxen a l'Antecedent 2. L'informe del Secretari interventor en què es fonamenta l'acord de la Junta de Govern, en relació amb la sol·licitud d'accés que ara és objecte de reclamació afirma que, "per part de qui subscriu es considera que aquesta petició té un caràcter abusiu i no respon a la finalitat prevista en la Llei de Transparència. Si bé l'article 18.1.e) de la Llei 19/2014[3] preveu com a causa d'inadmissió les sol·licituds que tinguin caràcter abusiu no justificat en la finalitat de transparència de la llei, la llei catalana 19/2014 preveu que si una sol·licitud d'accés a la informació s'ha sol·licitat en termes imprecisos i massa genèrics, l'Administració ho ha de comunicar al sol·licitant i demanar-li que concreti la informació a la qual vol tenir accés". Introdueix, doncs, l'informe del Secretari interventor la consideració de sol·licitud abusiva i que no respondria a la finalitat prevista a la llei, però no l'argumenta ni la justifica. Tampoc no es justifica la inconcreció que s'atribueix a una sol·licitud que, en la seva literalitat, és clara i no presenta dubtes del seu objecte.

S'infereix de l'informe del Secretari interventor que, més que inconcreta o genèrica, considera la sol·licitud abusiva perquè està formulada en termes generals i referida als 10 anys anteriors. Però el cert és que la sol·licitud està formulada en termes que permeten identificar clarament la pretensió o d'accés, i d'altra banda, formulada com està en relació amb el sòl no urbanitzable del terme municipal de l'Ajuntament d'Olesa de Bonsevall, no sembla tampoc que pugui representar un volum d'informació inabastable d'oferir, tot això sense entrar en majors consideracions sobre l'aplicabilitat que pogués tenir al cas una causa d'inadmissibilitat que no recull la llei catalana.

Però el cas és que, quan es produeix el primer pronunciament de l'Ajuntament en relació amb la sol·licitud d'accés en el sentit de considerar la sol·licitud imprecisa i requerir-ne la concreció, han transcorregut sis mesos des de la primera sol·licitud, de 27 de gener, i més de dos mesos des que aquesta informació es va tornar a demanar el 13 de juny. En relació amb totes dues, doncs, quan l'Administració fa ús de la previsió legal de l'article 28 LTAIPBG ja s'havia produït el silenci administratiu, i el sentit del silenci, d'acord amb l'article 35.1 LTAIPBG, és presumiblement estimatori tret que en aquest cas es justificués la concurrència d'algun dels límits establerts legalment (art. 35 LTAIPBG).



L'urbanisme és un àmbit on les limitacions a l'accés a la informació han de ser molt restrictives. I això, si més no, perquè la legislació preveu una acció pública que legitima qualsevol persona a exigir davant de l'Administració o dels òrgans judicials l'observança de la legislació urbanística i dels instruments d'ordenació territorial i urbanística (article 12 del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'Urbanisme, en endavant TRLU). Aquesta legitimació universal a qualsevol persona, sense requerir d'un interès personal o legítim (article 19.1.h de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la Jurisdicció Contenciosa-administrativa) es fonamenta precisament en la consideració que l'interès general emparat per l'acció és l'ordre urbanístic.

En el cas que ens ocupa, a més, es demana accés als expedients d'atorgament de llicències de primera ocupació, rehabilitació o legalització d'obres en sòl no urbanitzable. L'interès general en la protecció del sòl que no té la condició d'urbanitzable és encara major, ja que amb aquesta tipificació la legislació vol atorgar un règim especial de protecció, atenant "la necessitat o la conveniència d'evitar la transformació dels terrenys per protegir-ne l'interès connector, natural, agrari, paisatgístic, forestal o d'un altre tipus", "l'objectiu de garantir la utilització racional del territori i la qualitat de vida, d'acord amb el model de desenvolupament urbanístic sostenible definit per l'article 3 (...)" i el valor agrícola dels terrenys inclosos en indicacions geogràfiques protegides o denominacions d'origen (art. 32 TRLU).

D'altra banda, cal tenir present que l'article 48 TRLU estableix un tràmit d'informació pública en el procediment d'aprovació de projectes d'actuacions específiques d'interès públic en sòl no urbanitzable, que l'article 49.1 TRLU estén per als projectes de noves activitats i construccions en sòl no urbanitzable.

L'especial protecció que la legislació d'urbanisme atorga als sòls no urbanitzables, juntament amb la consideració d'interès general de l'ordre urbanístic que és darrera de l'acció pública urbanística, i finalment, el fet que la legislació prevegi un tràmit d'informació pública previ a l'autorització d'actuacions en sòl no urbanitzable són elements que fan concloure que hi ha un interès públic en la divulgació de la informació en aquesta matèria, necessària per possibilitar l'acció contra les llicències o actuacions que contravinguin la legislació i l'interès general protegit.

D'altra banda, sembla despendre's d'aquesta i altres reclamacions de la mateixa persona reclamant que l'accés es demana arran que li hagi estat desestimada una actuació en sòl no urbanitzable, tot i que no ho fa constar com a justificació de la reclamació, de manera que aquesta informació que ara reclama li resultaria d'interès per a la defensa dels seus interessos particulars i per a la comprovació de la unitat de criteri seguit per l'Ajuntament en relació amb l'autorització d'obres en sòl no urbanitzable i la constatació que no ha patit un tracte més restrictiu del seu dret com a propietari de sòl no urbanitzable del que haurien obtingut altres propietaris per part del mateix Ajuntament.

Pel que fa a límits que puguin concórrer al cas i que puguin canviar a negatiu el sentit presumptament estimatori del silenci administratiu previst com a règim general per l'LTAIPBG -i malgrat que



l'Administració reclamada no n'ha invocat, i menys encara justificat, cap- ponderarem ara si la propietat intel·lectual dels projectes tècnics i la protecció de dades de caràcter personal incloses als expedients ha d'impedir o limitar l'accés reclamat.

Aquesta Comissió ha establert en el seu Dictamen 1/2016, que "la propietat intel·lectual protegeix de l'explotació del bé creat per part de terceres persones; per tant, és compatible amb la consulta o simple ús del bé que no interfereixi amb els drets d'explotació. La propietat intel·lectual no pot operar com a límit a l'accés, sinó com a límit a la seva utilització o explotació per part de la persona sol·licitant. Si tenim en compte que entre els drets d'explotació hi ha la reproducció i l'aprofitament econòmic, el que seria incompatible amb aquest dret seria un accés que comportés reproducció del bé o perjudici pels drets econòmics d'explotació. D'acord amb aquestes consideracions, es pot afirmar que seria clarament incompatible amb els drets d'explotació de la propietat intel·lectual un accés a la informació que comportés la seva reproducció amb finalitats d'aprofitament econòmic. Més dubtes pot comportar una simple reproducció per una sola vegada, sense finalitats d'aprofitament econòmic; en aquests casos la ponderació pot ser més fàcilment favorable a l'accés, especialment si aquest es fonamenta en drets o interessos addicionals al dret d'accés. I és clarament compatible amb el dret de propietat intel·lectual un accés limitat a consulta o vista sense reproducció (vetllant, en aquest darrer cas, per evitar l'ús d'aparells mòbils habituals per fer-ne còpia)"

El format demanat per a l'accés a la informació, de vista o consulta presencial sense còpia, resulta doncs adequat per a la protecció del dret de propietat intel·lectual dels projectes tècnics que es trobin en els expedients als quals es demana l'accés.

Pel que fa a les dades de caràcter personal que s'hi continguin, aquestes poden fer referència a: la identitat de les persones propietàries del sòl no urbanitzable i de les construccions que s'hi hagin fet, i en aquest cas no es pot apreciar un dany derivat directament de l'accés, ja que el registre de la propietat ja difon aquestes dades; poden ser dades merament identificatives relacionades amb el personal de l'administració reclamada que hagi intervingut en l'expedient, i estaríem davant del règim general d'accés previst per l'article 24.1 LTAIPBG; o poden ser dades identificatives de les persones autores dels projectes tècnics, en el cas que aquests no estiguin signats per una persona jurídica, com un despatx professional, i en relació amb aquestes dades correspon fer la ponderació prescrita a l'article 24.2 LTAIPBG, el resultat de la qual, pels motius abans exposats, entenem que ha de determinar la prevalença de l'interès públic en la divulgació de la informació i, eventualment, del dret de defensa de la persona reclamant.

Tenint en compte els elements ponderatius anteriorment detallats; considerant que d'acord amb l'article 47 TRLU l'ús del sòl no urbanitzable està molt limitat i que la petició faria referència només als usos d'aquest tipus de sòl relacionats amb les llicències d'obres de primera ocupació, de regularització, rehabilitació o de legalització; vist que d'acord amb l'article 187.3 TRLU els expedients



objecte d'aquesta reclamació requereixen de llicència urbanística prèvia i, per tant, resulta fàcil per a l'Ajuntament identificar els expedients afectats per la sol·licitud d'accés, entenem que s'ha d'estimar l'accés als expedients sol·licitats, tot considerant que la sol·licitud formulada és prou concreta per precisar i delimitar el contingut de la informació que es pretén, i desestimant la consideració de petició abusiva que s'invoca per part de l'Ajuntament, ja que en relació amb les sol·licituds d'accés a informació pública sotmeses a la legislació catalana només es podria invocar caràcter abusi en cas d'abús de dret justificat en la persecució d'una finalitat il·legítima amb l'accés (la pretensió de paralització dels serveis administratius, o la coacció o pressió indeguda de l'Administració, per exemple. Vegeu, entre d'altres, la Resolució sobre la Reclamació 7/2016), i això no ha estat justificat ni demostrat per l'Administració reclamada, sinó que, ben al contrari, sembla deduir-se d'aquesta i altres reclamacions de la mateixa persona reclamant contra el mateix Ajuntament que l'interès en obtenir la informació guarda relació amb la defensa dels seus drets i interessos legítims .

3. *Seguiment de l'execució*

L'article 43.5 LTAIPBG estableix que "l'Administració ha de comunicar a la Comissió [GAIP] 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 per l'apartat 30 del seu Manual de reclamació, i pot adoptar les mesures que s'hi preveuen en cas d'incompliment.

4. *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, amb la dissociació prèvia de les dades personals.

Resolució

Sobre la base dels antecedents i fonaments jurídics exposats, el Ple de la GAIP, en la sessió de 5 d'octubre de 2016 resol per unanimitat:

1. Estimar la Reclamació 143/2016 i declarar que la persona reclamant té dret a accedir als expedients municipals de tramitació de les llicències d'obres en tot el sòl qualificat com a sòl no urbanitzable en el terme municipal d'Olesa de Bonesvalls des del 2006 fins a l'actualitat, així com els projectes d'obres que n'han estat objecte.



2. La forma d'accés, tal i com ho sol·licita la persona reclamant, és la vista dels expedients. La data per a formalitzar la consulta presencial dels expedients s'ha de fixar per acord de les parts, dins del termini dels quinze dies següents a aquesta Resolució.
3. Requerir l'Ajuntament d'Olesa de Bonesvalls que informi la GAIP de les actuacions fetes per a l'execució material d'aquesta Resolució.
4. Convidar a la persona reclamant que comuniqui a la GAIP qualsevol incidència que sorgeixi en l'execució d'aquesta resolució i que pugui perjudicar els seus drets i interessos.
5. Declarar la finalització del procediment de reclamació 143/2016 i disposar la publicació d'aquesta Resolució a la pàgina web de la GAIP.

Barcelona, 4 d'octubre de 2016

Elisabet Samarra i Gallego

Presidenta

Contra aquesta resolució, que posa fi a la via administrativa, es pot interposar recurs contenciós administratiu davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en un termini de dos mesos, a comptar de l'endemà de la notificació de la resolució, d'acord amb la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.