

Resolució 160/2020, de 20 de febrer

Número d'expedient de la Reclamació: 64/2020

Administració reclamada: Ajuntament de Barcelona

Informació reclamada: Informe de la Guàrdia urbana per calcular assistents a manifestacions.

Sentit de la Resolució: Estimació

Resum: Si bé la persona reclamant demana els documents o informes que porten al càlcul final de tres manifestacions determinades, l'Ajuntament li contesta amb un document de criteris generals per comptar el nombre de participants a manifestacions, aplicable a qualsevol manifestació. Entre aquest document de criteris generals i el nombre fixat de manifestants (bé sigui el nombre total o el nombre per trams) la persona reclamant considera implícitament que hauria d'existir un document o informe singular per a cada manifestació, que aplica els criteris generals que li han facilitat a la realitat de la manifestació de què es tracti, i és aquest document o informe singular l'objecte de la sol·licitud.

Paraules clau: Ajuntament. Recursos administratius. Ocupació de la via pública. Manifestacions. Informes. Reclamació contra manca de lliurament.

Ponent: Josep Mir Bagó

Antecedents

1. El 22 de gener de 2020 entra a la GAIP la Reclamació 64/2020, presentada contra l'Ajuntament de Barcelona, en relació amb la sol·licitud indicada a l'antecedent següent. La persona reclamant no sol·licita el procediment de mediació previst a l'article 42 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) i regulat pels articles 36 a 41 del Reglament de la GAIP, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP).
2. El 23 d'octubre de 2019 demana a l'Ajuntament de Barcelona: *els documents o informes que la Guàrdia urbana va fer servir per fer el càlcul de l'assistència de 525.000 persones el dia de la vaga del 18 d'octubre de 2019 a Barcelona*. El 27 d'octubre de 2019 la persona reclamant demana la mateixa informació en relació amb *el càlcul de l'assistència al carrer Marina de les 350.000 persones del dia 26 d'octubre de 2019 i les 750.000 de l'11 de novembre del 2017*.
3. L'Ajuntament lliura a la persona reclamant una resposta a la seva sol·licitud, datada a 27 de novembre de 2019, que exposa els criteris generals utilitzats per la Guàrdia urbana per comptar els assistents a manifestacions i facilita els quadres amb el comptatge dels assistents a les tres manifestacions indicades a la sol·licitud.
4. El 3 de desembre de 2019 la persona reclamant presenta una nou formulari de sol·licitud que, després de fer referència a la sol·licitud anterior i a la resposta obtinguda, demana: *faig recurs a*



la comunicació que em van enviar el 2 de desembre atenent a l'article 34.7 de la Llei de transparència, ja que em donen els criteris que fan servir per comptar i les xifres per trams, però no em donen els criteris aplicats en cada tram, en especial els criteris 1, 2, 3, 5, 7 i 8. Vull saber com arriben a les xifres que em donen segons els criteris que diuen que fan servir.

5. La Reclamació presentada el 22 de gener de 2020 al·lega que no ha obtingut resposta a l'anterior sol·licitud/recurs.
6. El 28 de gener de 2020 la GAIP comunica la Reclamació a l'Ajuntament de Barcelona 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.
7. El 17 de febrer de 2020 la GAIP rep l'informe de l'Ajuntament de Barcelona i còpia de l'expedient de la sol·licitud. L'informe municipal es limita a assenyalar que la informació sol·licitada ja va ser facilitada a la persona reclamant mitjançant comunicació de 27 de novembre de 2019 (antecedent 3).

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 deriva 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 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. Objecte de la Reclamació i valoració del dret a accedir-hi

L'objecte de la Reclamació ve determinat pels termes de la sol·licitud, que segons l'antecedent 2 demanen el següent: el document o informe que la Guàrdia Urbana va fer servir per fer el càlcul d'assistència a tres manifestacions determinades. Aquesta sol·licitud és contestada per l'Ajuntament el 27 de novembre de 2019 amb una comunicació que facilita a la persona reclamant un document de criteris generals que utilitzaria la Guàrdia Urbana per comptar l'assistència a manifestacions i un quadre del nombre estimat de participants a cada un dels diversos trams en els que divideix el comptatge de les tres manifestacions referides a la sol·licitud.

La resposta (o comunicació municipal d'informació municipal, de conformitat amb allò previst per l'article 34.7 LTAIPBG) és objecte de recurs administratiu mitjançant un segon escrit de la persona reclamant, entrat a l'Ajuntament el 3 de desembre de 2019, que mostra la seva disconformitat amb la comunicació municipal, perquè li dona “els criteris que fan servir per comptar i les xifres per trams”, “però no els criteris aplicats a cada tram” i insisteix que el que vol és “saber com arriben a les xifres que em donen segons els criteris que diuen que fan servir”. No consta ni a l'informe municipal, ni a l'expedient de la sol·licitud, que l'Ajuntament hagi contestat aquest recurs.



A la vista dels antecedents citats, es pot afirmar que si bé la persona reclamant demana els documents o informes que porten al càlcul final de tres manifestacions determinades, l'Ajuntament li contesta amb un document de criteris generals per comptar el nombre de participants a manifestacions, aplicable a qualsevol manifestació. Entre aquest document de criteris generals i el nombre fixat de manifestants (bé sigui el nombre total o el nombre per trams) la persona reclamant considera implícitament que hauria d'existir un document o informe singular per a cada manifestació, que aplicés els criteris generals que li han facilitat a la realitat de la manifestació de què es tracti, i és aquest document o informe singular l'objecte de la sol·licitud.

Amb document o sense, és lògic pensar que l'aplicació dels criteris generals facilitats a cada una de les manifestacions objecte de la sol·licitud requereix una tasca de determinació i valoració que probablement s'haurà de fer mitjançant un document o informe *ad hoc*, en el qual, per exemple, es determinaria la densitat d'ocupació de cada tram (aplicació del criteri general 1), l'ocupació dels sectors en què es divideix cada tram (aplicació del criteri general 2), l'opció per dividir el recorregut per subsectors operatius o per tenir en compte l'ocupació global (aplicació del criteri general 5), etc. I és precisament el document o informe que explicita i concreta l'aplicació dels criteris generals facilitats a cada una de les tres manifestacions referides a la sol·licitud el que demana la persona reclamant. No demana el document o informe de criteris generals per comptar els participants a manifestacions, així en abstracte, i que és el que li ha facilitat l'Ajuntament, sinó el document o informe que de manera singular i concreta ha dut a les xifres facilitades de manifestants a les tres convocatòries indicades a la sol·licitud.

Fetes les anteriors precisions, cal entendre que l'Ajuntament no ha facilitat a la persona reclamant la informació sol·licitada i cal valorar el seu dret a accedir-hi. Atesos els termes en els que ha estat definida, és evident que la informació sol·licitada, si existeix, és informació pública, d'acord amb allò previst per l'article 2.b LTAIPBG (informació elaborada per l'Administració) i, en conseqüència, qualsevol persona té dret a accedir-hi (article 18.1 LTAIPBG), llevat que concorrin límits que puguin justificar la seva denegació (article 20.1 LTAIPBG). En aquest cas l'Administració no invoca la concurrència de cap límit, ni és plausible que n'hi concorri cap. Per tant, escau declarar el dret de la persona reclamant a la informació sol·licitada, en els termes que ha estat definida als dos paràgrafs anteriors.

Naturalment, i com s'acaba de dir, la informació sol·licitada és informació pública si existeix. Els paràgrafs anteriors argumenten la seva existència lògica, perquè, sobretot en el cas de manifestacions extremadament multitudinàries com és el cas de les que són objecte de la sol·licitud, es fa difícil de pensar que la Guàrdia Urbana hagi pogut fixar el nombre de participants de cada tram amb una aplicació directa dels diversos criteris generals facilitats a la persona reclamant, sense cap treball d'anàlisi i valoració dels diversos factors. Un rigor mínim semblaria requerir l'existència d'un relat documentat d'aplicació dels criteris generals abstractes facilitats a la realitat de la superfície i del tipus i intensitat d'ocupació de la via pública de cada una de les manifestacions concretes computades. Ara



bé, no es pot descartar que aquest document d'aplicació i concreció no existeixi, cas en el qual l'Ajuntament hauria de manifestar-ho expressament, tot assenyalant que no té en el seu poder cap informe o document de comptatge singular dels participants a cada una de les tres manifestacions indicades a la sol·licitud i, si és aquest el cas, d'aquesta manera també es podria considerar atesa la sol·licitud.

3. *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.

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 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 20 de febrer de 2020, resol per unanimitat:

1. Estimar la Reclamació 64/2020 i declarar el dret de la persona reclamant a l'informe o document de comptatge singular dels participants a cada una de les tres manifestacions indicades a la sol·licitud, d'acord amb les consideracions fetes al fonament jurídic 2.



2. Requerir a l'Ajuntament de Barcelona que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de deu dies.
3. Requerir a l'Ajuntament de Barcelona 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 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 64/2020 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Elisabet Samarra Gallego

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 adreça 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.