

## **Resolució 246/2020, de 9 d'abril**

**Número d'expedient de la reclamació:** 50/2020

**Administració reclamada:** Direcció General de Polítiques Ambientals i Medi Natural del Departament de Territori i Sostenibilitat

**Informació reclamada:** Les comunicacions que s'hagin produït entre la Generalitat i la Unió Europea en el si de la Queixa EU-Pilot 5866/13/ENVI sobre el Delta del Llobregat.

**Sentit de la resolució:** Estimació parcial

**Resum:** El règim jurídic aplicable a l'accés que estableix al Reglament 1049/2001, de 30 de maig, del Parlament Europeu i del Consell, que regula l'accés del públic als documents del Parlament Europeu, del Consell i de la Comissió (en endavant, RE). No és obstacle per a l'admissió a tràmit de la reclamació i per a la competència d'aquesta Comissió per resoldre-la, el fet que l'accés a la documentació que integra un expedient EU Pilot estigui sotmès a un règim jurídic especial i diferent d'accés del règim general previst a l'LTAIPBG. La disposició addicional primera.2 LTAIPBG estableix que, quan existeixi un règim jurídic específic d'accés, la normativa de transparència (LTAIPBG) quedarà desplaçada a una aplicació subsidiària. Aquesta disposició addicional primera.2, doncs, estableix un sistema de fonts per al cas que l'accés a la informació tingui una font de dret pròpia, i estableix la supletorietat de l'LTAIPBG de forma expressa, la qual cosa comporta que, en allò no regulat pel règim especial (en particular, una via de garantia de l'accés a la informació àgil, gratuïta i independent) sigui d'aplicació la legislació de transparència. En aquest sentit s'ha pronunciat el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en la seva Sentència 1074/2019 que confirma la competència de la GAIP per atendre reclamacions d'accés subjectes a règims jurídics especials. L'article 5 RE preveu que sigui la pròpia Institució europea que ha elaborat o obtingut la documentació a la qual es demana accedir la que prengui la decisió sobre si s'ha d'estimar o desestimar la sol·licitud, de manera que fins i tot si la petició d'accés s'adreça a un estat membre que té en el seu poder la documentació, perquè l'ha rebuda de la Comissió o bé perquè l'ha elaborada per enviar-li, la decisió correspondria a la Comissió, i per tant, haurà de ser consultada sobre el sentit de la resolució o se li haurà de derivar la sol·licitud perquè la resolgui directament. Això suposa que el Reglament reserva al criteri de les institucions europees l'apreciació i ponderació casuística de les sol·licituds de documentació i la decisió de si, en el cas concret, ha de prevaldre la regla general d'accés als documents prevista a l'article 2.4 RE, o si s'han d'aplicar les excepcions previstes a l'article 4.2 en absència d'un interès públic superior que justifiqui la seva divulgació. Tanmateix, l'article 5 RE preveu que l'estat membre que rep una sol·licitud d'informació sotmesa a aquest règim jurídic pugui resoldre-la directament, sense la consulta o la derivació de la sol·licitud, si es dedueix clarament que s'ha de permetre o denegar la divulgació d'aquest document. En aquest cas, la Resolució l'adopta el Departament TES, sense complir amb el tràmit de consulta prèvia a la Comissió o de derivació de la sol·licitud previst a l'article 5 RE, per considerar que es dedueix clarament que s'ha de desestimar la sol·licitud perquè resulta aplicable l'exclusió de l'article 4.2 RE pel que fa al perjudici de l'objectiu de l'activitat d'investigació, així com l'article 21.1.b LTAIPBG, que preveu la limitació del dret d'accés si perjudica la investigació d'infraaccions administratives. Tot i que la presumpció general de perjudici de l'activitat d'investigació pugui ser aplicada a un procediment EU Pilot, l'aplicació d'aquesta presumpció general no és obligada ni exclou sempre de l'anàlisi de cas, tal i com ha manifestat reiteradament el Tribunal de Justícia Europeu, entre d'altres, en la Sentència de 25 de setembre de 2014, Suècia/Comissió, T-306/12, punt 71, ECLI:EU:T:2014:816). Així doncs, en consideració a l'activitat de la persona jurídica reclamant com a defensora del medi natural; en atenció a la seva condició de denunciador en un procediment EU Pilot que s'està allargant de forma més que considerable, i atenent a què concorre en aquest cas un interès públic superior -la protecció del medi natural i l'adequada diligència de la Comissió en investigar els supòsits de denúncia d'incompliment del Dret de la Unió que el puguin perjudicar-, cal descartar que la desestimació de l'accés adoptada pel



Departament TES sigui “deduïble clarament” dels precedents invocats, i admetre que és plausible que tots aquests elements diferenciadors puguin justificar una solució menys lesiva del dret d'accés, de forma que la Comissió, anàlisi prèvia de les comunicacions reclamades, permeti l'accés a aquelles la difusió dels quals no perjudiqui l'objectiu de la investigació. I aquesta ponderació i decisió casuística de l'accés correspon adoptar-la a la Comissió, d'acord amb l'article 4.2 i 5 RE. Per tant, s'ordena la retroacció del procediment de sol·licitud a la fase prèvia a la resolució, i la derivació de la sol·licitud a la Comissió Europea per a la seva Resolució, o la consulta de la Comissió del sentit en què s'ha de resoldre, de conformitat amb allò previst a l'article 5 RE.

**Paraules clau:** Generalitat. Entitat ecologista. Medi ambient. Informació d'institucions europees. Reclamació contra desestimació. Règim especial d'accés. Competència per resoldre. Límits. Investigació d'infraccions. Presumpcions generals. Interès públic superior. Retroacció del procediment.

**Ponent:** Elisabet Samarra Gallego

### **Antecedents**

1. El 20 de gener de 2020 entra a la GAIP la Reclamació 50/2020, presentada per l'entitat ecologista Lliga per la Defensa del Patrimoni Natural (DEPANA) contra la Direcció General de Polítiques Ambientals i Medi Natural del Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya, en relació amb la informació 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 2 de desembre de 2019 l'entitat reclamant, que anys enrere havia presentat una queixa davant la Comissió de la Unió Europea que havia generat un procediment EU-Pilot, va presentar una sol·licitud d'accés a la informació pública davant del Departament de Territori i Sostenibilitat (TES), demanant: “Les comunicacions que s'hagin produït entre la Generalitat i la Unió Europea en el si de la Queixa EU-Pilot 5866/13/ENVI sobre el Delta del Llobregat, presentada davant la Comissió per DEPANA l'any 2012 i oberta a dia d'avui. (...)”.
3. Per resolució del Director General de Polítiques Ambientals i Medi Natural de 17 de desembre de 2019, es resol denegar la sol·licitud d'accés a la informació pública per considerar que resulta d'aplicació el Reglament CE 1049/2001, del Parlament Europeu i del Consell de 30 de maig de 2001, relatiu a l'accés del públic als documents del Parlament Europeu, del Consell i de la Comissió, i que l'accés als documents sol·licitats pot alterar la naturalesa del procediment implicant un perjudici per a la protecció dels objectius de les activitats d'investigació que en són objecte, “Considerant que, per una part, és dóna l'excepció prevista a l'apartat 2 de l'article 4 del Reglament 1049/2001, del Parlament Europeu i del Consell, de 30 de maig de 2001, relatiu a l'accés del públic als documents del Parlament Europeu, del Consell i de la Comissió i que, per una altra part, entre els límits al dret d'accés a la informació pública recollits a l'article 21 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, es troba el coneixement o la divulgació de la informació si comporta un perjudici per a la investigació o la sanció de les infraccions penals, administratives o disciplinàries”. Per



fonamentar aquesta denegació cita l'LTAIPBG i afegeix que: *“el procediment de Queixa EU-Pilot 5866/13/ENVI, respecte el qual es sol·licita informació, és un procediment d'investigació que tramita la Comissió, derivat de la denúncia presentada davant la Comissió Europea per posar de manifest presumptes incompliments de les directives d'Aus i Hàbits als espais naturals del Delta de Llobregat i de la normativa d'avaluació ambiental”. També invoca el Reglament 1049/2001 i indica que “aquest reglament és d'aplicació a tots els documents que es troben en poder de la institució, és a dir, els documents que ha elaborat i els rebuts que estiguin en la seva possessió, tal i com determina el seu article 2. El Reglament 1049/2001, de 30 de maig de 2001, esdevé, per tant, la normativa d'aplicació a la present sol·licitud d'informació, d'acord amb la Disposició Addicional segona citada [de l'LTAIPBG]. Vuitè. El considerant onze del Reglament determina que si bé en principi tots els documents de les institucions han de ser accessibles al públic, s'han de protegir determinats interessos públics i privats mitjançant excepcions. En concordança, l'article 4 regula les excepcions i en el seu punt 2 estableix que les institucions denegaran l'accés a un procediment de divulgació quan suposi un perjudici per la protecció, entre d'altres aspectes, de l'objectiu de les activitats d'inspecció, investigació i auditoria. Al seu torn l'apartat 3 d'aquest mateix precepte estableix que es denegarà l'accés a un document elaborat per una institució per al seu ús intern o rebut per ella, relacionat amb un assumpte sobre el qual la institució no hagi pres encara una decisió, si la seva divulgació perjudicés greument un procés de presa de decisions de la institució, llevat que la divulgació revesteixi un interès públic superior”. Així mateix cita la Sentència del Tribunal de Justícia de la UE del cas T-134/17. Assenyala que el procediment EU-Pilot 5866/13/ENVI sobre el Delta del Llobregat, és un procediment que en el moment de resoldre la sol·licitud es troba obert i que les consideracions del Tribunal de Justícia de la Unió Europea en la sentència citada *“s'han de considerar plenament aplicables al present cas, en tant que l'accés als documents sol·licitats pot alterar la naturalesa del procediment implicant un perjudici per la protecció dels objectius de les activitats d'investigació que en són objecte”*. Aquesta resolució consta posada a disposició a DEPANA el dia 20 de desembre de 2019 i el dia 23 de desembre de 2019 l'entitat peticionària va accedir al seu contingut*

4. L'escrit de reclamació, del 20 de gener de 2020, assenyala que “hem sol·licitat les comunicacions entre la Generalitat i la Unió Europea respecte de la Queixa que DEPANA va presentar l'any 2012, que continua oberta en format "Pilot" (no iniciat el procediment sancionador), sobre la situació del Delta del Llobregat", i que “L'Administració ens ha denegat l'accés a la informació per entendre que resulta d'aplicació el Reglament comunitari sobre transparència i no la legislació interna”, cosa que contradiu la part reclamant, que considera que la informació sol·licitada ha de ser accessible d'acord amb el dret reconegut a l'article 4 del Conveni sobre accés a la informació, la participació pública en la presa de decisions i l'accés a la justícia ambiental de 25 de juny de 1998 (Conveni d'Aarhus); la Llei 27/2006, de 18 de juliol, per la qual es regulen els drets d'accés a la informació,



de participació i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient (LAIA), i la Directiva 2003/4/CE, del Parlament i del Consell, de 28 de gener, relativa a l'accés del públic a la informació ambiental (Directiva 2003/4/CE). Considera que és aplicable la normativa d'accés a la informació ambiental d'acord amb la disposició addicional primera.<sup>2</sup> LTAIPBG i la interpretació que en fa el Dictamen 1/2017, de 20 d'abril de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública relatiu a una consulta general sobre l'accés d'expedients sancionadors en matèria de medi ambient, però fins i tot en el cas que ho fos el Reglament europeu 1049/2001, de 30 de maig, del Parlament Europeu i del Consell, que regula l'accés del públic al documents del Parlament Europeu, del Consell i de la Comissió, la resolució del Departament TES seria atacable pel fet que: *“la resolució no motiva adequadament la manca d'interès públic superior, així com tampoc el perjudici greu que pot implicar la divulgació al procés de presa de decisió. Aquest fet resulta especialment important si tenim en compte que un dels principis que regeix l'accés a la informació pública és el de interpretació restrictiva dels seus límits, i l'accés parcial si és possible”*. Igualment, considera que la resolució desestimatòria del Departament TES hauria vulnerat l'article 5 del Reglament 1049/2001 esmentat, ja que *“no es té constància d'aquesta consulta per part del departament de la Generalitat a la Comissió, i no pot operar l'excepció de “claredat” en quant a la denegació de la divulgació dels documents sol·licitats. La jurisprudència citada a la resolució fa referència a la divulgació de documents en el sí de procediments de control dels ajuts estatals, en els quals hi ha interessos particulars que poden resultar afectats per la divulgació de la informació. Per tant, no motiva adequadament que en els procediments de la naturalesa que aquí es planteja no existeixi cap dubte sobre la denegació.”*

5. El 24 de gener de 2020 la GAIP comunica la Reclamació al Departament de Territori i Sostenibilitat i li requereix que, dins del termini de quinze dies establert per l'article 33.4 RGAIP, li trameti un informe sobre ella on s'exposin els antecedents i fonaments de dret, indicant, si s'escau, l'aplicació d'algun dels límits establerts per l'article 21 de l'LTAIPBG i la part de la informació que en quedaria afectada, així com també còpia de l'expedient de la sol·licitud d'informació de la què deriva la reclamació, i la identificació de les terceres persones que resultin afectades per l'accés que es reclama, si n'hi ha.
6. El 12 de febrer de 2020 la Direcció General de Polítiques Ambientals i Medi Ambient fa arribar l'informe i expedient sol·licitats, esmentats a l'antecedent anterior. A l'informe exposa els antecedents relatius a la sol·licitud d'informació, els quals s'inicien amb la interposició d'una queixa que la entitat reclamant va formular davant de la Comissió Europea, la qual va donar lloc al procediment EU-Pilot 5866/13/ENVI. Aquesta queixa es va plantejar per posar de manifest presumptes incompliments de les directives d'Aus i Hàbitats als espais naturals del Delta de Llobregat i el balanç ambiental negatiu de l'ampliació de l'aeroport de Barcelona, assenyalant l'incompliment de la Declaració d'Impacte Ambiental de l'ampliació de l'Aeroport de Barcelona



(BOE núm. 16, 18 de gener de 2002). També exposa que a dia d'avui, el procediment EU Pilot es troba encara en tràmit i pendent de la decisió final de la Comissió. Pel que fa a la condició de denunciants de la part aquí reclamant, fa constar que la sol·licitud i reclamació es realitzen *“al marge dels drets que té dins de l'àmbit de la UE com a part denunciants”*. Argumenta que *“l'accés als documents generats en els procediments de la UE tenen un règim d'accés especial que és el previst al Reglament 1049/2001, de 30 de maig de 2001. Invoca els articles 2 i 4 del Reglament 1049/2001, les sentències de 29 de juny de 2010, Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, C 139/07 P, EU:C2010:376, apartat 61; de 14 de juliol de 2016, Sea handling/Comisión, C 271/15 P, EU:C2016:557, apartat 37 i de 27 d'abril de 2017, Germanwings/Comisión, T375/15, EU:T:2017:289, apartat 122, la Sentència d'11 de desembre de 2001 assumpte T-191/99. FJ (68) i la Sentència de 5 de març de 1997, assumpte T-105/95. I assenyala: “En el cas que ens ocupa estem davant l'accés als documents que conformen el contingut d'un procediment d'investigació de la Comissió, iniciat a instància del sol·licitant, i que podria donar lloc, en el seu cas, a l'inici d'un procediment formal d'infracció. La jurisprudència fixada pel Tribunal de primera instància sosté que els estats membres tenen dret a esperar de la Comissió que els garanteixi la confidencialitat durant les investigacions que poden finalitzar en procediments d'infracció. Per una altra part, pel que fa a l'opció de consulta a la institució per prendre una decisió que no posi en perill la conservació dels objectius del Reglament, prevista a l'article 5 del Reglament en el cas de sol·licitud de documents, tenir en compte que és d'aplicació excepte en el cas que es dedueixi amb claredat que s'ha de permetre o denegar la divulgació del document. En el cas, atenent les consideracions exposades i a la vista de la jurisprudència del Tribunal de la UE, es dedueix amb claredat que s'ha de denegar l'accés de la documentació sol·licitada i, per tant, no resulta necessari consultar a la institució”*. D'acord amb el que s'ha exposat, es referma en la resolució del director general de Polítiques Ambiental i Medi Natural de 17 de desembre de 2019 per la qual es denega la sol·licitud d'accés a la informació pública.

7. El 18 de febrer de 2020 la Comissió demana informació addicional a l'Administració reclamada per tal de disposar d'altres elements necessaris per poder resoldre i valorar l'aplicació dels límits invocats. Particularment, li demana una còpia de la documentació objecte de reclamació. Així mateix, demana que l'informi de l'estat actual del procediment de queixa i les previsions temporals de finalització.
8. El 26 de febrer de 2020 la Direcció General de Polítiques Ambientals i Medi Ambient respon que no disposa de l'expedient EU-Pilot objecte de reclamació, i que tant aquesta petició com la de l'estat actual del procediment l'hauria de dirigir al Gabinet Jurídic de la Generalitat, ja que, és l'òrgan que assumeix la representació de la Generalitat en aquest tipus de procediments.



9. El 3 de març de 2020 la Comissió s'adreça al Gabinet Jurídic de la Generalitat de Catalunya per tal de demanar-los còpia de l'expedient objecte de reclamació i que s'informi sobre l'estat actual del procediment i les previsions temporals de finalització d'aquest procediment.
10. El 25 de març de 2020 la Comissió rep la resposta del Gabinet Jurídic, que, entre d'altres arguments coincidents amb el Departament TES, exposa que: *“El Reglament 1049/2001 té per objecte definir els principis, condicions i límits, per motius d'interès públic o privat, que regeixen el dret d'accés als documents del Parlament Europeu, del Consell i de la Comissió, de manera que se'n garanteixi l'accés més ampli possible. Aquest reglament també és aplicable a les sol·licituds de documents en possessió dels Estats membres que tinguin l'origen en una institució UE. Les autoritats dels Estats membres han de consultar la institució de què es tracti perquè la decisió que adoptin no posi en perill la consecució dels objectius del Reglament 1049/2001, tret que es dedueixi amb claredat que s'ha de permetre o denegar la divulgació del document sol·licitat. En el cas que examinem, la Direcció General de Polítiques Ambientals i Medi Natural va considerar innecessari consultar la Comissió perquè va valorar que era clar que s'havia de denegar l'accés a la documentació sol·licitada en base a la interpretació que ha fet el TJUE sobre els límits a l'accés a la documentació. L'article 4.2 del Reglament 1049/2001 estableix que s'ha de denegar l'accés a un document quan la seva divulgació comporti un perill per a la protecció de l'objectiu de les activitats d'inspecció, investigació i auditoria. Només preveu una excepció a aquesta denegació d'accés: quan la divulgació respongui a un interès públic superior. L'aplicació d'aquest règim, que no difereix de l'establert en la legislació catalana ja que totes dues normatives parteixen dels mateixos principis d'accés a la documentació i de proporcionalitat en l'aplicació de les excepcions, ha estat objecte d'una important doctrina del TJUE”. Invoca la Sentència de 9 d'octubre de 2018 (ECLI:UE:T:2018:662) per justificar que la jurisprudència del TJUE estableix una presumpció general de confidencialitat que només pot decaure si el sol·licitant al·lega expressament i de manera fonamentada l'existència d'un interès general i d'això en conclou que “Per tant, la claredat de la jurisprudència i la no-al·legació d'un motiu d'interès general que pugui prevaler sobre el principi de confidencialitat van fer que, en el cas que examinem, la Direcció General de Polítiques Ambientals i Medi Natural no considerés necessari traslladar a la Comissió la sol·licitud d'accés a la documentació de l'EU pilot”. I afegeix que: Si, malgrat les consideracions anteriors, [la GAIP] opineu que els motius de la denegació no són prou evidents i que es mantenen els dubtes, traslladaríem la sol·licitud d'accés a la Comissió. No qüestionem la vostra funció com a òrgan intern de garantia del dret a l'accés a la informació quan aquest dret deriva de la legislació catalana però, per les raons exposades, entenem que en aquest cas, si es planteja un dubte sobre l'accés, el Reglament UE atribueix a la Comissió UE la decisió sobre l'accés a la documentació que és en possessió de l'Administració de la Generalitat pot ser posada en coneixement de persones que estrictament no són part en l'EU pilot”.*



## 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. D'acord amb aquests preceptes, la GAIP és competent per tramitar i resoldre aquesta Reclamació, ja que es presenta en relació amb ja que es presenta en relació amb una sol·licitud d'informació pública desestimada per una administració subjecte a l'àmbit d'aplicació de l'LTAIPBG (article 3.1.a LTAIPBG).

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”.

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.

**2. *Sobre l'afectació del procediment pel Reial Decret 463/2020, de 14 de març, pel qual es declara l'estat d'alarma per a la gestió de la situació de crisi sanitària ocasionada pel covid-19.***

La disposició addicional tercera del Reial Decret 463/2020, de 14 de març, pel qual es declara l'estat d'alarma per a la gestió de la situació de crisi sanitària ocasionada pel Covid-19, disposa la suspensió dels terminis dels procediments administratius, tret que s'apreciïn causes d'interès general o perjudicis greus en els drets de les persones interessades en procediment que justifiquin la seva continuïtat.

Aquesta suspensió dels terminis administratius no eximeix a aquesta Comissió a continuar impulsant el procediment de reclamació, tal i com l'obliga l'article 71 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, i atès que la GAIP està dotada de mitjans electrònics que li permeten continuar amb la seva funció per teletreball amb ple respecte de les mesures de confinament i sense perjudicar la finalitat de la declaració de l'estat d'alarma, la GAIP continua la tramitació i, si escau, resolució o mediació de les reclamacions d'acord amb el seu procediment, en atenció a l'interès general en garantir l'empara legal efectiva atorgada per l'article 39 LTAIPBG a totes les persones que s'han vist prèviament perjudicades en el seu dret a accedir a la informació pública i en la mesura que s'hi aportin les dades necessàries per poder decidir amb ple coneixement de causa.

En aquest cas, la resolució desestimària de l'accés és expressa i anterior a l'entrada en vigor del Reial Decret esmentat, i la Generalitat ha pogut aportar al procediment els informes i arguments que ha considerat adients en defensa de la seva posició jurídica i, per tant, la suspensió dels terminis derivada del Reial Decret 463/2020 no li ha generat indefensió en aquest procediment; la Comissió, doncs, disposa de la informació necessària per a la resolució del cas, i considerant que és manifest l'interès de la persona reclamant en la prossecució d'aquest procediment que ella mateixa va incoar, i que la seva finalització no perjudica terceres persones afectades, ha acordat procedir a resoldre la reclamació.



### **3. Sobre el règim jurídic aplicable a la sol·licitud d'informació**

Al·lega la part reclamant que és d'aplicació al cas el règim d'accés a la informació ambiental establert al Conveni d'Aarhus i a la Llei 27/2006, de 18 de juliol, per la qual es regulen els drets d'accés a la informació, de participació i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient (en endavant, LAIA). El Departament TES, contràriament, considera aplicable al cas el règim jurídic d'accés establert al Reglament 1049/2001, de 30 de maig, del Parlament Europeu i del Consell, que regula l'accés del públic al documents del Parlament Europeu, del Consell i de la Comissió (en endavant, RE).

L'RE, en el seu article 2.1 disposa que: *"3. El presente Reglamento será de aplicación a todos los documentos que obren en poder de una institución; es decir, los documentos por ella elaborados o recibidos y que estén en su posesión, en todos los ámbitos de actividad de la Unión Europea."*

La informació que es demana són les comunicacions entre l'administració catalana i la Comissió Europea en el marc d'un procediment incoat per aquella Comissió, de manera que sembla clar que es tracta de documents elaborats o rebuts per una institució europea en exercici de la seva activitat, cosa que encaixaria amb el precepte transcrit.

D'altra banda, l'LAIA no pot ser aplicada al cas en tant que es demanen comunicacions de la Comissió Europea, institució que queda fora del seu àmbit d'aplicació, d'acord amb el seu article 2. Pel que fa a l'aplicació del Conveni d'Aarhus, el Reglament núm.º 1367/2006, del Parlament Europeu i del Consell, de 6 de setembre de 2006, *relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente*, preveu en el seu article 3.1, inclòs en el Títol II d'aquest Reglament, titulat *"Acceso a la información medioambiental"*, el següent: *"El Reglamento [...] nº 1049/2001 se aplicará a cualquier solicitud de acceso a información medioambiental que obre en poder de las instituciones y organismos comunitarios, sin discriminación por razón de nacionalidad, ciudadanía o domicilio, y, en el caso de las personas jurídicas, sin discriminación por razón del lugar en que éstas tengan su sede oficial o un centro efectivo de actividades"*. I estableix també que li són aplicables les excepcions a l'accés (o límits) del RE, per bé que amb caràcter restrictiu i ponderant l'interès públic que revesteix la divulgació de la informació, que serà en tot cas prevalent si la informació fa referència a les emissions al medi ambient. Així, el seu Considerant 15 disposa que *"Las excepciones contempladas en el Reglamento (CE) nº 1049/2001 deben aplicarse subordinadas a cualquier otra disposición específica en el presente Reglamento relativa a las solicitudes de información medioambiental. Los motivos de denegación en lo que se refiere al acceso a la información medioambiental deben interpretarse de forma restrictiva, teniendo en cuenta el interés público atendido por la divulgación y si la información solicitada se refiere a emisiones en el medio ambiente. (...)"*.



Per tant, l'accés a la informació reclamada rau dins l'àmbit d'aplicació de l'RE (Reglament 1049/2001). Tanmateix, caldrà analitzar si la posició de la persona sol·licitant, com a denunciante promotora de la queixa que ha donat lloc a l'expedient EU Pilot al qual ara demana accedir, sotmet l'accés a un règim o condicions d'accés particulars. La Comunicació de la Comissió al Consell i al Parlament Europeu COM(2012) 154 final *"de actualización de la gestión de las relaciones con el denunciante en relación con la aplicación del Derecho de la Unión"* disposa que *"en el ámbito del procedimiento de infracción, la Comisión aplica las normas relativas al acceso a documentos establecidas por el Parlamento Europeo y el Consejo en el Reglamento (CE) nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión"* i en el seu articulat es regulaven les comunicacions que, d'ofici, la Comissió havia de fer al denunciante durant la tramitació d'un procediment d'infracció endegat arran de la seva denuncia, en uns termes molt similars als que actualment preveu la Comunicació de la Comissió *"Derecho de la UE: mejores resultados gracias a una mejor aplicación (2017/C 18/02)*, aplicable al cas: la Comissió ha de fer acusament de rebuda al denunciante (punt 4); l'ha d'informar de si decideix demanar informació a l'Estat membre afectat, i si decideix incoar procediment d'infracció, l'ha d'informar per escrit de cada fase del procediment (punt 7); l'ha d'informar si supera el termini d'un any des de la denúncia fins a la decisió d'instruir procediment d'infracció o arxiu (punt 8); si decideix arxivar la denúncia, n'ha d'informar prèviament a la persona denunciante (punt 10).

D'acord amb això, la persona denunciante no té, efectivament, un règim d'accés específic que li garanteixi l'accés directe a l'expedient -com el té, per exemple, la persona interessada en un procediment administratiu en tràmit, a l'empara de l'article 53.1.a de la Llei 30/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques-, la qual cosa no exclou que la condició de denunciante no pugui ser tinguda en compte en la ponderació de l'accés. El que li garanteix la normativa procedimental abans esmentada és el dret a ser informat dels tràmits que es van seguint, i de l'eventual retard en la seva tramitació si supera l'any, termini que, en aquest cas, de moment, ja s'ha duplicat.

Aquest retard tan extraordinari podria, per si sol, motivar l'interès de la denunciante i ara reclamant a accedir a les comunicacions hagudes entre la Comissió i l'Administració investigada, per tal de comprovar la diligència tinguda per la institució instructora del procediment i per l'Administració col·laboradora en la comprovació de la correcta aplicació del Dret de la Unió en un tema tan rellevant com la protecció del medi natural. En aquest sentit, és important recalcar que la pròpia Comunicació (2017/C 18/02), en l'única referència que conté als procediments EU Pilot, fa constar la importància de la celeritat i agilitat d'aquesta fase prèvia al procediment infractor creada no pas per afegir-li durada, sinó per ser més àgil en el tractament de les denúncies per infracció : *"Diálogo (...) Las infracciones deben tratarse en el más breve plazo posible. La Comisión y los Estados miembros deben proceder con rapidez a investigar los incumplimientos de la ley. El diálogo estructurado para la resolución de*



*problemas entre la Comisión y los Estados miembros, denominado «EU Pilot», se estableció para resolver rápidamente las posibles infracciones del Derecho de la UE en una fase temprana en los casos apropiados. No se trata de añadir una nueva fase prolongada al procedimiento de infracción, que es ya en sí mismo un medio de entablar un diálogo con el Estado miembro de que se trate para solucionar un problema. Por lo tanto, la Comisión incoará los procedimientos de infracción sin apoyarse en el mecanismo de resolución de problemas «EU Pilot», a menos que el recurso al mismo se considere de utilidad en un caso determinado». En el mateix sentit, en el punt 4 de la Comunicació (2017/C 18/02) titulada "Hacer llegar a los ciudadanos las ventajas del Derecho de la UE: asesoramiento y vías de recurso", es posa l'accent en la importància de tramitar adequadament les denúncies rebudes i d'informar als denunciants de les actuacions que han generat: "Dado que las denuncias son uno de los principales medios para detectar infracciones del Derecho de la UE, la Comisión redoblará sus esfuerzos por mejorar la tramitación de las mismas. A fin de mejorar la base sobre la que estimar si una denuncia es procedente y facilitar una mejor tramitación y respuesta, de ahora en adelante los denunciantes deberán utilizar el formulario de denuncia normalizado. La Comisión se ha comprometido a informar a los denunciantes sobre el curso dado a sus denuncias".*

En tot cas, de la normativa anterior en resulta que, més enllà de les comunicacions que la Comissió ha d'adreçar a la persona denunciant i ara reclamant (en relació amb el registre de la seva denúncia, l'inici del procediment EU PILOT, la superació del termini d'un any per finalitzar-lo, la incoació de procediment infractor o l'arxiu), l'accés directe als documents que conté l'expedient, com les comunicacions entre la Comissió i lla Generalitat que s'hagin generat en el marc del procediment, es regeix per l'RE, que disposa el següent:

#### *Artículo 1*

##### *Objeto*

*El objeto del presente Reglamento es:*

*a) definir los principios, condiciones y límites, por motivos de interés público o privado, por los que se rige el derecho de acceso a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (en lo sucesivo denominadas "las instituciones") al que se refiere el artículo 255 del Tratado CE, de modo que se garantice el acceso más amplio posible a los documentos;*

*(...)*

#### *Artículo 2*

##### *Beneficiarios y ámbito de aplicación*

*(...)*

*3. El presente Reglamento será de aplicación a todos los documentos que obren en poder de una institución; es decir, los documentos por ella elaborados o recibidos y que estén en su posesión, en todos los ámbitos de actividad de la Unión Europea.*



*4. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 4 y 9, los documentos serán accesibles al público, bien previa solicitud por escrito, o bien directamente en forma electrónica o a través de un registro. (...)*

#### *Artículo 3 Definiciones*

*A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:*

*b) "terceros", toda persona física o jurídica, o entidad, exterior a la institución de que se trate, incluidos los Estados miembros, las demás instituciones y órganos comunitarios o no comunitarios, y terceros países.*

#### *Artículo 4*

##### *Excepciones*

*1. Las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de:*

*a) el interés público, por lo que respecta a:*

- la seguridad pública,*
- la defensa y los asuntos militares,*
- las relaciones internacionales,*
- la política financiera, monetaria o económica de la Comunidad o de un Estado miembro;*

*b) la intimidad y la integridad de la persona, en particular de conformidad con la legislación comunitaria sobre protección de los datos personales.*

*2. Las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de:*

- los intereses comerciales de una persona física o jurídica, incluida la propiedad intelectual,*
  - los procedimientos judiciales y el asesoramiento jurídico,*
  - el objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría,*
- salvo que su divulgación revista un interés público superior.*

*3. Se denegará el acceso a un documento elaborado por una institución para su uso interno o recibido por ella, relacionado con un asunto sobre el que la institución no haya tomado todavía una decisión, si su divulgación perjudicara gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución, salvo que dicha divulgación revista un interés público superior.*

*Se denegará el acceso a un documento que contenga opiniones para uso interno, en el marco de deliberaciones o consultas previas en el seno de la institución, incluso después de adoptada la decisión, si la divulgación del documento perjudicara gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución, salvo que dicha divulgación revista un interés público superior.*

*4. En el caso de documentos de terceros, la institución consultará a los terceros con el fin de verificar si son aplicables las excepciones previstas en los apartados 1 o 2, salvo que se deduzca con claridad que se ha de permitir o denegar la divulgación de los mismos.*



5. Un Estado miembro podrá solicitar a una institución que no divulgue sin su consentimiento previo un documento originario de dicho Estado.

6. En el caso de que las excepciones previstas se apliquen únicamente a determinadas partes del documento solicitado, las demás partes se divulgarán.

7. Las excepciones, tal y como se hayan establecido en los apartados 1, 2 y 3 sólo se aplicarán durante el período en que esté justificada la protección en función del contenido del documento. Podrán aplicarse las excepciones durante un período máximo de 30 años. En el caso de los documentos cubiertos por las excepciones relativas a la intimidad o a los intereses comerciales, así como en el caso de los documentos sensibles, las excepciones podrán seguir aplicándose después de dicho período, si fuere necesario.

#### Artículo 5

##### *Documentos en los Estados miembros*

*Quando un Estado miembro reciba una solicitud de un documento que obre en su poder y que tenga su origen en una institución, consultará a la institución de que se trate para tomar una decisión que no ponga en peligro la consecución de los objetivos del presente Reglamento, salvo que se deduzca con claridad que se ha de permitir o denegar la divulgación de dicho documento.*

*Alternativamente, el Estado miembro podrá remitir la solicitud a la institución.”*

D'acord amb aquesta regulació, l'òrgan competent per estimar o desestimar una sol·licitud d'informació generada o elaborada per a una institució europea és la institució europea en qüestió. En el cas dels procediments EU Pilot, correspon a la Comissió la decisió discrecional d'iniciar-los arran d'una denúncia o queixa per inaplicació o vulneració del Dret de la Unió. No és, doncs, un procediment sancionador, sinó una fase prèvia que té per finalitat que la Comissió, amb diàleg amb l'estat membre afectat, discerneixi si, efectivament, hi ha indicis d'aquest incompliment del Dret de la Unió i, si existeix, esbrinar si aquesta mancança pot solucionar-se per via col·laborativa amb l'Estat membre o, en cas contrari, si és necessària la incoació d'un procediment d'incompliment contra aquest Estat. Aquest procediment, instaurat el 2008, té, doncs, per finalitat descarregar la Comissió de procediments d'incompliment inútils o innecessaris per una via procedimental que es preveu ràpida, àgil i eficaç en la seva resolució. I considerant que és la Comissió la institució que té potestat discrecional per iniciar-lo, tramitar-lo, finalitzar-lo o arxivar-lo, és a la Comissió a qui correspon decidir sobre l'accés a l'expedient -en aquest cas, a més, encara en tràmit-, de tal manera que la regulació preveu que si la sol·licitud la rep un estat membre que té la documentació perquè l'ha elaborada i lliurat a la Comissió, li ha de consultar sobre l'accés, o derivar-li la sol·licitud perquè la resolgui, tret que es dedueixi amb claredat el sentit que ha de tenir la resolució.

Si el Departament TES hagués fet aquesta derivació de la sol·licitud a la Comissió, d'acord amb l'article 5 RE abans transcrit, i la resolució desestimària l'hagués dictada la Comissió Europea, aquesta



Reclamació s'hauria d'inadmetre, atès que la GAIP no té competència per revisar les decisions sobre accés a la informació d'administracions, òrgans o institucions no incloses en l'àmbit d'aplicació definit per l'article 3 LTAIPBG. Tanmateix, la decisió de desestimació l'ha adoptada un departament de la Generalitat, administració que rau de ple en l'àmbit d'aplicació de l'LTAIPBG (article 3.1.a), i ho fa en relació amb informació que té en el seu poder com a resultat de l'exercici de les seves funcions (per tant, informació pública d'acord amb l'article 2.b LTAIPBG). I per tant, no existeix impediment, ni des del punt de vista subjectiu ni objectiu o material, per a l'admissió d'aquesta Reclamació.

Tampoc és obstacle per a l'admissió a tràmit de la Reclamació i per a la competència d'aquesta Comissió per resoldre-la el fet que l'accés a la documentació que integra un expedient EU Pilot estigui sotmès a un règim jurídic especial i diferent d'accés del règim general previst a l'LTAIPBG. La disposició addicional primera.2 LTAIPBG estableix que, quan existeixi un règim jurídic específic d'accés, la normativa de transparència (LTAIPBG) quedarà desplaçada a una aplicació subsidiària. Aquesta disposició addicional primera.2, doncs, estableix un sistema de fonts per al cas que l'accés a la informació tingui una font de dret pròpia, i estableix la supletorietat de l'LTAIPBG de forma expressa, la qual cosa comporta que, en allò no regulat pel règim especial (en particular, una via de garantia de l'accés a la informació àgil, gratuïta i independent) sigui d'aplicació la legislació de transparència. En aquest sentit s'ha pronunciat el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en la seva Sentència 1074/2019, que confirma la competència de la GAIP per atendre reclamacions d'accés subjecte a règims jurídics especials (en aquell cas, el regulat a la legislació de règim local aplicable als electes locals), i va indicar que aquestes regulacions especials d'accés a documents *“s'han de veure completades per les previsions de la Llei 19/2014”* i que *“les lleis sectorials (les de règim local en serien un cas) s'han d'interpretar d'acord amb el que estableix la Llei 19/2014 i, pel cas d'establir excepcions respecte al règim general, “aquestes han d'ésser explícites i respondre a una causa que les justifiqui” (punt 2 de la Disposició final primera).”*

Conseqüentment, de conformitat amb la disposició addicional primera.2 i la jurisprudència del TSJC esmentada, aquesta Comissió és competent per atendre i resoldre aquesta Reclamació i, en conseqüència, per revisar la decisió administrativa desestimària del Departament TES, i en fer-ho aplicarà preferentment la normativa específica d'accés que li correspon: el Reglament (CE) 1049/2001 i supletòriament l'LTAIPBG.

#### **4. Sobre la competència per decidir sobre l'accés a informació de les institucions europees.**

La informació objecte de reclamació és la que documenta les comunicacions intercanviades entre la Generalitat i la Comissió Europea en el marc del procediment EU Pilot, iniciat arran de la denúncia de la mateixa entitat ara reclamant, i encara en tràmit. El procediment EU Pilot és una fase prèvia a la precontenciosa, que té per finalitat permetre a la Comissió formar-se una opinió, amb l'audiència i col·laboració de l'Estat membre afectat, de si s'està incomplint o inaplicant el Dret de la Unió, en



qualsevol àmbit material, i si cal incoar el procediment d'infracció. No és, doncs, pròpiament, un procediment d'infracció, sinó una fase prèvia que pot existir o no (a criteri discrecional de la Comissió, que podria obviar-la i iniciar el procediment d'incompliment de l'article 258 TFUE directament) i que pot derivar o no en el procediment d'incompliment, també a criteri discrecional de la Comissió. Tanmateix, si finalment derivés en un procediment per incompliment contra l'estat espanyol que afectés l'Administració catalana en les seves competències de protecció del medi natural, aquestes comunicacions entre la Generalitat i la Comissió produïdes en la fase EU Pilot s'hi incorporarien, com a antecedents.

La Resolució desestimària de l'accés adoptada pel Departament TES que és objecte d'aquest recurs es justifica de la manera següent, en els seus propis termes literals: *"Considerant que, per una part, és dóna la excepció prevista a l'apartat 2 de l'article 4 del Reglament 1049/2001, del Parlament Europeu i del Consell, de 30 de maig de 2001, relatiu a l'accés del públic als documents del Parlament Europeu, del Consell i de la Comissió i que per una altra part, entre els límits al dret d'accés a la informació pública recollits a l'article 21 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, es troba el coneixement o la divulgació de la informació si comporta un perjudici per a la investigació o la sanció de les infraccions penals, administratives o disciplinàries."*

L'article 5 RE preveu que sigui la pròpia Institució europea que ha elaborat o obtingut la documentació a la qual es demana accedir la que prengui la decisió sobre si s'ha d'estimar o desestimar la sol·licitud, de manera que fins i tot si la petició d'accés s'adreça a un estat membre que té en el seu poder la documentació, perquè l'ha rebuda de la Comissió perquè l'ha elaborada per enviar-li, la decisió correspon a la Comissió, i per tant, haurà de ser consultada sobre el sentit de la resolució o se li haurà de derivar la sol·licitud perquè la resolgui directament. Això suposa que el Reglament reserva al criteri de les institucions europees l'apreciació i ponderació casuística de les sol·licituds de documentació i la decisió de si, en el cas concret, ha de prevaldre la regla general d'accés als documents prevista a l'article 2.4 RE, o si s'han d'aplicar les excepcions previstes a l'article 4.2 en absència d'un interès públic superior que justifiqui la seva divulgació.

Tanmateix, l'article 5 RE preveu que l'estat membre que rep una sol·licitud d'informació sotmesa a aquest règim jurídic pugui resoldre-la directament, sense la consulta o derivació de la sol·licitud, si es dedueix clarament que s'ha de permetre o denegar la divulgació d'aquest document. Es tractaria, doncs, de supòsits en els quals no se substitueix la capacitat d'enjudiciament casuístic de la Comissió, sinó que, simplement, l'estat membre reproduïx el sentit de la resolució que ha de ser ineludiblement i indubitablement un de prèviament predeterminat ("deduïble clarament"), de manera que resulti innecessari aquest exercici discrecional d'apreciació. Seria el cas, per exemple, de la desestimació de l'accés a la documentació sensible (secrets oficials en matèria de seguretat, defensa o assumptes militars) regulada a l'article 9.1 RE, o de l'estimació de la informació que hagi de ser publicada o difosa.



En aquest cas, la Resolució l'adopta el Departament TES, sense complir amb el tràmit de consulta prèvia a la Comissió o de derivació de la sol·licitud previst a l'article 5 RE, per considerar que es dedueix clarament que s'ha de desestimar la sol·licitud perquè resulta aplicable l'exclusió de l'article 4.2 RE pel que fa al perjudici de l'objectiu de l'activitat d'investigació, així com l'article 21.1.b LTAIPBG, que preveu la limitació del dret d'accés si perjudica la investigació d'infraaccions administratives. Considerant que, com s'ha dit, el règim jurídic preferent d'aplicació és l'RE, s'analitzarà si, efectivament, la desestimació de la sol·licitud es dedueix clarament de l'article 4.2 RE, o les particularitats del cas justifiquen una ponderació i valoració casuística del dret d'accés amb els interessos públics concurrents al cas, la qual cosa comportaria que la decisió correspondria a la Comissió, i que el Departament TES no podria adoptar-la sense, almenys, consultar-li.

El Departament TES, en la seva Resolució, afirma que la desestimació és clarament deduïble en consideració a la jurisprudència del Tribunal de Justícia Europeu. Concretament, la Resolució cita i transcriu parcialment la Sentència del Tribunal de Justícia de la UE dictada en el cas T-134/17, que reconeix l'existència d'una presumpció general de perjudici de l'activitat d'investigació derivada de la divulgació dels documents aportats per les administracions d'Espanya, relatius a un expedient de control d'ajuts d'Estat que havia finalitzat ja però que es trobava pendent de resolució judicial del recurs d'anul·lació de la Decisió de la Comissió. Amb base a aquesta sentència, afirma la Resolució del Departament TES en el fonament jurídic Desè, que *"En el present cas, atès que els documents respecte dels quals es sol·licita accés i trasllat són les comunicacions que s'hagin produït entre la Generalitat i la Unió Europea en el si de la Queixa EU-Pilot 5866/13/ENVI sobre el Delta del Llobregat, procediment que és troba obert a dia d'avui, les consideracions efectuades pel Tribunal de Justícia de la UE a la jurisprudència citada, s'han de considerar plenament aplicables al present cas, en tant que l'accés als documents sol·licitats pot alterar la naturalesa del procediment implicant un perjudici per la protecció dels objectius de les activitats d'investigació que en són l'objecte"*.

Posteriorment, en l'informe emès a la GAIP en el marc de la tramitació d'aquesta reclamació, el Departament TES ha afegit altres sentències en el mateix sentit, referides totes elles també a supòsits d'accés a informació relatius a procediments de control d'ajuts d'estat. En tot cas, la diferència del tipus de procediment en relació amb el qual es predica la presumpció general invocada no és obstacle per a què pugui considerar-se aplicable als procediments EU Pilot, segons jurisprudència establerta pel Tribunal de Justícia Europeu (Sentència de 14 de novembre de 2013, C-514/11, LPN/Comissió, ECLI:EU:C:2013:738; Sentència de 25 de setembre de 2014, Suècia/Comissió, T-306/12, punt 62, ECLI:EU:T:2014:816).

L'informe del Gabinet Jurídic de la Generalitat, emès en el marc d'aquest procediment, s'empara en una altra presumpció general, apuntada també per la Direcció General de Medi Ambient, que seria aplicable també al procediment EU Pilot i que determinaria també la desestimació indubtable de la



sol·licitud, que és la relativa a la presumpció de confidencialitat entre estats membres i la Comissió. Tot i que la protecció de la confidencialitat no quedaria emparada per l'article 4.2 tercer guió RE i 21.1.b LTAIPBG en què es fonamenta jurídicament la resolució de desestimació del Departament TES, les consideracions següents també li serien aplicable.

Tot i que la jurisprudència invocada per la Generalitat confirma l'aplicabilitat genèrica dels principis generals invocats (tant de perjudici de l'activitat d'investigació com de confidencialitat) als procediments EU Pilot en general, no queda acreditat que, en el cas concret objecte de Reclamació, hagin de predeterminar el sentit desestimatori de l'accés, ja que existeixen, en aquest cas i no en els precedents invocats, diferències rellevants que no s'han tingut en compte en la decisió (o, almenys, no s'han motivat en la resolució desestimatoria) i que podrien ser decisives per al sentit de la resolució de la sol·licitud d'accés: d'una banda, la presència d'un interès públic superior com ho és la protecció del medi natural, que és l'àmbit d'activitat de l'entitat reclamant i és també l'objecte d'avaluació del procediment EU Pilot; i de retruc, existeix també un interès públic en permetre el control públic de si la Comissió està actuant amb la necessària i obligada diligència en l'impuls i la tramitació del procediment EU Pilot i l'adopció d'una decisió final després de comprovar si existeix o no incompliment del Dret mediambiental de la Unió al Delta del Llobregat, considerant que el retard en l'adopció de mesures correctores si s'estigués inaplicant o vulnerant aquella normativa podria tenir un impacte molt negatiu en la preservació de la fauna i de l'entorn natural i atenent que, en el moment de la Reclamació, s'havia duplicat el termini procedimentalment establert per a la durada màxima d'un procediment EU Pilot sense que la Comissió hagi adoptat encara cap decisió sobre si és procedent, o no, incoar un procediment d'incompliment.

Aquestes circumstàncies especials, juntament amb el fet que la persona reclamant és una organització no governamental de defensa del medi natural, podrien portar a la Comissió a considerar que, en aquest cas, no ha d'aplicar la presumpció general invocada pel Departament TES per justificar la desestimació de l'accés. Perquè, tot i que la presumpció general de perjudici de l'activitat d'investigació pugui ser aplicada a un procediment EU Pilot, l'aplicació d'aquesta presumpció general no és obligada ni exclou sempre de l'anàlisi de cas, tal i com ha manifestat el Tribunal de Justícia Europeu en reiterades ocasions, entre d'altres, en la sentència de 25 de setembre de 2014, Suècia/Comissió, T-306/12, punt 71, ECLI:EU:T:2014:816): *"Por otra parte, ha de señalarse que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la Comisión no está obligada a fundar su decisión en una presunción general. Siempre podrá optar por llevar a cabo un examen concreto de los documentos a que se refiere la solicitud de acceso y facilitar la correspondiente motivación. Además, si comprueba que el procedimiento EU Pilot al que se refiere una solicitud de acceso presenta características que permiten la divulgación íntegra o parcial de los documentos del expediente, tendrá obligación de proceder a tal divulgación (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de noviembre de 2013, LPN/Comisión, antes citada, apartado 67)".*



Així doncs, la Comissió Europea pot, i en té el deure, quan concorri un interès públic superior, renunciar a l'aplicació automàtica de presumpcions generals i ponderar casuísticament sobre el cas i en relació amb cadascun dels documents sol·licitats, i no li correspon a la Generalitat, -que en aquest cas és l'administració investigada-, sinó a la Comissió Europea -que és la institució responsable de l'impuls de les activitats d'investigació i de la valoració del seu resultat-, decidir si l'accés a tot o part de la documentació sol·licitada, en aquest moment del procediment EU Pilot, perjudica efectivament els objectius de la investigació, i fins i tot en aquest cas, si malgrat això ha de prevaldre l'interès públic superior en la divulgació de la informació.

Tenint això en compte, juntament amb la consideració a l'activitat de la persona jurídica reclamant com a defensora del medi natural; en atenció a la seva condició de denunciante en un procediment EU Pilot que s'està allargant de forma més que considerable, i atenent a què concorre en aquest cas un interès públic superior, com ho és la protecció del medi natural i l'adequada diligència de la Comissió en investigar els supòsits de denúncia d'incompliment del Dret de la Unió que el puguin perjudicar, cal descartar que la desestimació de l'accés adoptada pel Departament TES sigui "deduïble clarament" dels precedents invocats, i admetre que és plausible que tots aquests elements diferenciadors puguin justificar una solució menys lesiva del dret d'accés, de forma que la Comissió, anàlisi prèvia de les comunicacions reclamades, permeti l'accés a aquelles la difusió dels quals no perjudiqui l'objectiu de la investigació. I aquesta ponderació i decisió casuística de l'accés correspon adoptar-la a la Comissió, d'acord amb l'article 4.2 i 5 RE.

Per tant, s'estima parcialment la reclamació i s'ordena la retroacció del procediment de sol·licitud a la fase prèvia a la resolució, i la derivació de la sol·licitud a la Comissió Europea per a la seva Resolució, o la consulta de la Comissió del sentit en què s'ha de resoldre, de conformitat amb allò previst a l'article 5 RE.

### **5. Seguiment de l'execució**

L'article 43.5 LTAIPBG estableix que "l'Administració ha de comunicar a la Comissió les actuacions fetes per a executar els acords de mediació i per a donar compliment a les resolucions dictades per la Comissió". Sobre la base d'aquestes comunicacions i de les efectuades per les persones interessades, la GAIP ha de fer seguiment del compliment de les seves resolucions, d'acord amb el 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.

#### **6. Publicitat de les resolucions de la GAIP**

L'article 44 LTAIPBG preveu que les resolucions de la GAIP s'han de publicar en el portal 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 9 d'abril de 2020, resol per unanimitat:

1. Estimar parcialment la reclamació 50/2020 i anul·lar la Resolució del Director General de Medi Natural de 17 de desembre de 2019, de desestimació de l'accés, atès que no s'ha consultat a la Comissió Europea i que el sentit desestimatori de tota la informació no es dedueix clarament de l'article 4.2, tercer guió, del Reglament (CE) 1049/2001, ni dels precedents jurisprudencials invocats, considerant les circumstàncies específiques del cas, en especial, la concurrència de l'interès públic superior en la divulgació d'informació relacionada amb la protecció del medi natural i el control de l'actuació de les institucions europees i de les autoritats nacionals aplicant el Dret mediambiental de la Unió; l'interès de l'entitat ecologista reclamant en aquest interès públic superior, i les demés circumstàncies del cas analitzades en el FJ4.
2. Ordenar a la Generalitat la retroacció del procediment de sol·licitud d'informació que porta causa d'aquesta reclamació a la fase prèvia a la seva resolució, i la realització de la consulta o derivació de la sol·licitud d'informació a la Comissió Europea, de conformitat amb l'article 5 del Reglament (CE) 1049/2001, del Parlament Europeu i del Consell de 30 de maig de 2001, relatiu a l'accés del públic als documents del Parlament Europeu, del Consell i de la Comissió.
3. Requerir al Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya 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 quinze dies.



4. 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.
5. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 50/2020 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Elisabet Samarra Gallego  
Presidenta

---

Els terminis donats en aquesta Resolució per lliurar la informació s'han de comptar en dies hàbils (descomptant festius i dissabtes) i comencen a partir de l'endemà de la recepció de la seva notificació per l'Administració reclamada, un cop s'aixequi la suspensió prevista pel Reial decret 463/2020, de 14 de març, pel qual es declara l'estat d'alarma per a la gestió de la situació de crisi sanitària ocasionada pel covid-19.

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, o en l'aplicació de les mesures regulades en el RD 463/2020, de 14 de març. 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](mailto: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](http://www.gaip.cat) l'incompliment de l'Administració obligada, d'acord amb l'article 25.2.k RGAIIP.

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, sens perjudici del què disposa la disposició addicional tercera del Reial decret 463/2020, de 14 de març, pel qual es declara l'estat d'alarma per a la gestió de la situació de crisi sanitària ocasionada pel covid-19.