

Resolució 262/2021, de 12 de març

Número d'expedient de la Reclamació: 152/2021

Administració reclamada: Departament de Territori i Sostenibilitat

Informació reclamada: Estat d'una denúncia i legalitat de l'actuació denunciada.

Sentit de la resolució: Inadmissió parcial i pèrdua sobrevinguda parcial d'objecte de la Reclamació

Resum: El dret d'accés a la informació pública té per objecte, segons l'article 18.1 LTAIPBG, la informació en els termes que és definida per l'article 2.b LTAIPBG, és a dir: "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". En definitiva, "informació elaborada" o que l'Administració "té en el seu poder". El dret d'accés a la informació pública no empara eventuais pretensions de què l'Administració elabori creativament informes de qualsevol naturalesa o altres informacions, sinó només les que tenen per objecte l'accés a la informació existent. Coherentment amb això, i tal com indica l'informe aportat a aquest procediment pel DTS, l'article 29.2 LTAIPBG estableix la inadmissibilitat de les sol·licituds d'informació pública que formulen consultes o demanen la redacció d'informes o dictàmens jurídics. La presentació d'una denúncia no atribueix la condició de persona interessada en el procediment que se'n pugui derivar. La denuncia, certament, s'ha de tramitar de conformitat amb la legislació de procediment administratiu. Però l'accés de la persona denunciant (a no ser que ostenti la condició de persona interessada en base a altres títols jurídics, cosa que no consta) a la informació que formi part del procediment generat per la seva tramitació, estigui obert o tancat, s'ha de regir per l'LTAIPBG.

Paraules clau: Administració de la Generalitat. Urbanisme. Denúncies. Reclamació contra silenci. Persona interessada. Règim especial d'accés. Procediment administratiu. Informes jurídics. Informació pública.

Ponent: Josep Mir Bagó

Antecedents

1. El 12 de febrer de 2021 entra a la GAIP la Reclamació 152/2021, presentada contra la Direcció General de Polítiques Ambientals i Medi Natural del Departament de Territori i Sostenibilitat (DTS), en relació amb la sol·licitud indicada a l'antecedent següent. La persona reclamant 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 10 de gener de 2020, la persona reclamant s'adreça al DTS i exposa: "el passat dia 20 de novembre de 2020 vam enviar una denúncia al Departament de Territori i Sostenibilitat: Codi del Tràmit: 5KXV0VHYQ. Núm. De registre: 9015-1985350/2020. Persona signatària: xxxx; han



passat 50 dies i no ens han donat resposta a la nostra demanda; la denúncia es basava en la vulneració de tres lleis i demanàvem que aquesta administració investigués aquest fet i aturés les obres a fi que es compleixin les normes exposades”. I tot seguit sol·licita: “Que ens informin de l'estat del tràmit de la denúncia i de la legalitat de l'actuació denunciada”.

3. La Reclamació presentada el 12 de febrer de 2021 indica que la persona reclamant no ha rebut resposta a la sol·licitud.
4. El 18 de febrer de 2021 la GAIP admet provisionalment la Reclamació, informa a la persona reclamant sobre els aspectes més rellevants de la seva tramitació i de la posició jurídica que ostenta com a persona interessada, de conformitat amb la legislació de procediment administratiu i la de transparència i accés a la informació pública. Li demana especialment que informi a la GAIP immediatament de les comunicacions que rebí de l'Administració reclamada relatives a la informació pública sol·licitada, mentre duri la Reclamació.
5. El 18 de febrer de 2021 la GAIP comunica la Reclamació al DTS 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. També li demana el nom de la persona que representarà el Departament en el procediment de mediació sol·licitat per la persona reclamant.
6. El 27 de febrer de 2021 la persona reclamant comunica a la GAIP que ha rebut la resposta següent a la seva sol·licitud de part del Cap del Servei de Projectes de la Direcció General de Polítiques Ambientals i Medi Natural: “En relació a la vostra petició de data 21 de novembre de 2021 li comuniquem que aquest fet han estat comunicats a l'Ajuntament de Sant Pere de Ribes i a l'Agència Catalana de l'Aigua per a que realitzin les accions oportunes. En aquesta comunicació els hem informat que aquest projecte disposa d'una resolució de la ponència ambiental de data 7 de juny de 2012, conforme no requereix de avaluació d'impacte ambiental, publicada al DOGC núm. 6466 de 25 de setembre de 2013, atès que no té efectes significatius sobre els valors naturals a l'espai protegit inclòs a XN2000, i que li es d'aplicació la disposició transitòria primera de la Llei 21/2013, de 9 de desembre, d'avaluació ambiental”. La persona reclamant al·lega que aquesta resposta no satisfà la seva “reclamació, i així li he fet saber en aquesta carta de resposta, ja que considero que la queixa es mereix un informe jurídic firmat per un lletrat. Crec que el cap del servei de projectes no és la persona idònia per fer valoracions de la llei d'avaluació ambiental, ja que fa una lectura equivocada de la disposició transitòria primera de la Llei 21/2013, de 9 de desembre, d'avaluació ambiental”. La comunicació de la persona reclamant adjunta el següent escrit que li ha adreçat.



7. El 5 de març de 2021 la GAIP rep l'informe del DTS, que argumenta el següent: “La petició efectuada pel senyor xxxx el 20 de novembre de 2020, es tracta d'una denúncia per un presumpte incompliment de la normativa d'avaluació ambiental, i en connexió del patrimoni natural i biodiversitat i de la normativa d'accés a la informació ambiental de les obres corresponents Projecte de mesures correctores d'inundabilitat de la Unitat d'actuació UA-26 Rocamar a Sant Pere de Ribes. D'acord amb l'article 62 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques, la denúncia és un acte que pot efectuar qualsevol persona, mitjançant el qual posa en coneixença d'un òrgan administratiu la existència d'un determinat fet que podria justificar la iniciació d'un procediment. La presentació d'una denúncia no confereix per si mateixa la condició d'interessat en el procediment. A les denúncies els hi resulten d'aplicació les previsions generals contingudes en l'article 55 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, i amb anterioritat a l'inici d'un procediment, l'òrgan competent pot efectuar actuacions amb la finalitat de recavar informació i conèixer les circumstàncies del cas concret per tal de valorar si s'ha d'incoar un procediment o no. La llei no estableix en aquest punt un termini en el qual s'hagin de dur a terme les referides actuacions. Per la seva part, l'article 53 d'aquesta mateixa llei, regula els drets dels interessats en el procediment administratiu entre els quals es troba el dret a conèixer en qualsevol cas l'estat de tramitació de les seves peticions. En el present cas, la reclamació presentada davant la GAIP es fonamenta en la manca de resposta a la sol·licitud efectuada l'11 de gener de 2021, relativa a l'estat de tramitació de la denúncia presentada el 20 de novembre de 2020, i es sol·licita se li informi de l'estat del tràmit de la denúncia i de la legalitat de l'actuació denunciada. D'acord amb la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern és informació pública aquella elaborada per l'administració i la que aquesta té en el seu poder com a conseqüència d'una activitat o de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb la llei. Per la seva part, l'article 39 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, preveu 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. La tramitació d'una denúncia presentada per un particular i l'accés al seu estat de tramitació, com s'ha indicat, es troba sotmesa a la Llei 39/2015, d'1 d'octubre. La petició efectuada pel senyor xxxx relativa a l'estat de tramitació de la denúncia que va presentar en data 20 de novembre de 2020 i a la legalitat de l'actuació denunciada deriva del dret que te reconegut l'interessat en saber l'estat de tramitació de la seva petició reconegut per la Llei 39/2015, no del dret d'accés a la informació pública. No estem davant una resolució presumpta en matèria d'informació pública, sinó davant l'exercici d'un dret reconegut per les normes reguladores del procediment administratiu. Pel que fa a la petició de la legalitat de l'actuació denunciada, la denúncia presentada requereix d'una anàlisi jurídic per determinar la existència de la infracció



presumptament comesa. Cal tenir en compte que les consultes jurídiques són específicament excloses de les sol·licituds d'accés a l'informació pública tal i com estableix l'article 29 de la Llei 19/2014. Per tant, aquesta segona part de la petició efectuada tampoc es pot considerar inclosa en la informació pública a que fa referència la citada Llei 19/2014, de 29 de desembre. En el present cas, s'ha donat tràmit a la petició efectuada pel senyor xxxx el 20 de novembre de 2020, i en resposta al seu escrit d'11 de gener de 2021, se li ha informat de les actuacions efectuades, tal i com consta als antecedents del present informe. Del resultat d'aquestes actuacions derivarà, si s'escau, la instrucció d'un procediment que s'haurà de subjectar al previst a la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques”.

8. El 8 de març de 2021 la GAIP notifica a la persona reclamant la documentació facilitada pel DTS, per al seu coneixement.

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 substitueixen les resolucions i l'incompliment material del dret d'accés, quan aquest ha estat reconegut expressament o presumpta.

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. Inadmissibilitat parcial de la Reclamació

La sol·licitud de la que deriva la Reclamació demana: "Que ens informin de l'estat del tràmit de la denúncia i de la legalitat de l'actuació denunciada". Contribueixen a precisar el contingut de la sol·licitud les al·legacions de la persona reclamant, que justifica la seva insatisfacció davant la resposta que ha rebut del Departament en el fet que no se li ha facilitat un informe jurídic sobre la legalitat de l'actuació denunciada, ja que considera que la seva sol·licitud requereix una resposta de contingut jurídic.

La persona reclamant ha de tenir en compte que el dret d'accés a la informació pública té per objecte, segons l'article 18.1 LTAIPBG, la informació en els termes que és definida per l'article 2.b LTAIPBG, és a dir: "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". En definitiva, "informació elaborada" o que l'Administració "té en el seu poder". El dret d'accés a la informació pública no empara eventuais pretensions de què l'Administració elabori creativament informes de qualsevol naturalesa o altres informacions, sinó només les que tenen per objecte l'accés a la informació existent. Coherentment amb això, i tal com indica l'informe aportat a aquest procediment pel DTS,



l'article 29.2 LTAIPBG estableix la inadmissibilitat de les sol·licituds d'informació pública que formulen consultes o demanen la redacció d'informes o dictàmens jurídics.

És que la tasca sol·licitada de confeir un informe jurídic desborda allò que és informació pública i, per aquest motiu, es situa al marge del dret d'accés garantit per l'LTAIPBG. Tenint en compte que l'article 33.2 RGAIP estableix la inadmissibilitat de les reclamacions a la GAIP que no tenen per objecte el dret d'accés a la informació pública, s'ha d'inadmetre la part de la Reclamació que té per objecte un informe de legalitat de l'actuació denunciada. Això no treu l'admissibilitat de la resta de la Reclamació, que demana informació sobre l'estat del tràmit de la denúncia.

3. Sobre la normativa aplicable a la sol·licitud d'informació de la que deriva la Reclamació

Els antecedents posen de manifest que l'informe aportat pel DTS a aquest procediment considera que la sol·licitud d'informació pública presentada per la persona reclamant s'ha de regir per la legislació de procediment administratiu, i no per l'LTAIPBG, perquè demana informació relativa a les actuacions fetes per l'Administració arrel de la presentació d'una denúncia i l'accés a aquesta informació és el regulat per la legislació de procediment administratiu a títol de dret d'accés a l'expedient de les persones interessades. Aquesta remissió a la legislació de procediment administratiu li serveix a l'informe del DTS per justificar el retard en què ha contestat la sol·licitud de la persona reclamant, ja que considera que la normativa invocada no fixa un termini determinat per donar resposta a les sol·licituds de les persones interessades d'accés a l'expedient, a diferència de l'LTAIPBG que subjecta la resposta administrativa a les sol·licituds d'informació pública al termini d'un mes.

Tot i que l'informe del DTS no la cita, la subjecció a la legislació de procediment administratiu de l'accés de les persones interessades està previst clarament per la disposició addicional 1^a.1 LTAIPBG: "L'accés dels interessats als documents dels procediments administratius en tràmit es regeix pel que determina la legislació sobre règim jurídic i procediment administratiu".

Tanmateix, aquesta remissió a la legislació de procediment administratiu feta pel DTS en aquest cas no és procedent, perquè, com indica correctament el seu informe citat als antecedents, la presentació d'una denúncia no atribueix la condició de persona interessada en el procediment que se'n pugui derivar. La denuncia, certament, s'ha de tramitar de conformitat amb la legislació de procediment administratiu. Però l'accés de la persona denunciant (a no ser que ostenti la condició de persona interessada en base a altres títols jurídics, cosa que no consta) a la informació que formi part del procediment generat per la seva tramitació, estigui obert o tancat, s'ha de regir per l'LTAIPBG. Està clar, per tant, que el DTS tenia l'obligació de contestar la sol·licitud de la persona reclamant dins del termini d'un mes des de la seva presentació.



4. Pèrdua sobrevinguda parcial de l'objecte de la Reclamació.

La mateixa persona reclamant i l'informe del DTS han posat de manifest en aquest procediment que el Departament l'ha informada de la part de la sol·licitud que, segons conclou el fonament jurídic 2, ha de ser admesa a tràmit, és a dir, l'estat del tràmit de la denúncia.

Un cop constatat el fet que la persona reclamant ha rebut aquesta informació, és procedent declarar la pèrdua sobrevinguda parcial de la part de la Reclamació que la demana.

5. Publicitat de les resolucions de la GAIP

L'article 44 LTAIPBG preveu que les resolucions de la GAIP s'han de publicar en el portal 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 12 de març de 2021, resol per unanimitat:

1. Inadmetre parcialment la Reclamació 152/2021, en relació amb la part de la sol·licitud que demana un informe jurídic sobre la legalitat de l'actuació denunciada.
2. Declarar la pèrdua sobrevinguda parcial d'objecte de la Reclamació 152/2021, en relació amb la part de la sol·licitud que demana informació sobre l'estat de la denúncia.
3. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 152/2021 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Elisabet Samarra 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.