

Resolució 344/2025, de 13 de març

Número d'expedient de la Reclamació: 1205/2024

Administració reclamada: Ajuntament de Barcelona

Informació reclamada: expedient d'aprovació de l'Ordenança d'establiments i centres de comerç alimentari aprovada definitivament pel plenari del Consell Municipal el 29 d'abril de 2011.

Sentit de la resolució: estimació parcial, inadmissió parcial.

Resum: La informació reclamada en el cas que es disposi és informació pública i d'acord amb els articles 18.1 i 20.1 LTAIPBG, qualsevol persona hi té dret, llevat que concorrin causes legals que en determinin la denegació o l'accés restringit. En aquest cas, l'Ajuntament acredita haver cercat l'expedient en diferents arxius però no a tots els centres integrats en el Sistema d'Arxius Municipal. Aquesta Comissió va requerir a la Secretaria General, davant de la impossibilitat d'obtenir una resposta suficientment exhaustiva i ajustada als termes sol·licitats, que certifiqués si la informació reclamada és en poder de l'Ajuntament i si hi ha la possibilitat de recomposar-ne el contingut i si s'ha donat compliment al protocol del Gerent Municipal de 26 d'octubre de 2023. La insistència per part d'aquesta Comissió rau en el fet de la rellevància de l'expedient afectat per aquesta suposada "pèrdua". Val a dir que la sèrie documental de les ordenances està ja avaluada de conservació permanent per la Comissió Municipal d'Avaluació i Accés a la Documentació de l'Ajuntament de Barcelona (codi A157.01, expedient 30/2001). Es preveu la seva transferència un cop finalitzada la seva tramitació d'acord amb el Calendari de conservació i accés o bé transcorreguts 5 anys de la data d'inici de l'expedient d'acord amb les previsions de l'article 31 del ja referit Reglament i el punt 2 de les Instruccions de transferència, és a dir, aquesta transferència s'hagués hagut de realitzar l'any 2016. Cal dir que el sistema AIDA es va crear el 1992, l'any 2009 s'aprova la creació de la Direcció Executiva del SMA i el 29 d'octubre de 2010 el Consell Plenari Municipal va aprovar el seu Reglament. Per tant sembla "inversemblant" que s'afirmi que a data d'avui no estigui totalment implantat. Tampoc podem oblidar la Instrucció de Política de Gestió Documental aprovada el 15 de juliol de 2015, que té per objecte "determinar els principis que regeixen la gestió integral dels documents municipals des de la seva creació, així com fixar els instruments de gestió i assignar rols i responsabilitats per dur-la a terme (.../...). La gestió documental s'ha de concebre com a part substancial del conjunt de polítiques i procediments que conformen el model de gestió administrativa de l'Administració municipal, i s'alineja amb les mesures que el govern municipal impulsa per a la implantació de l'administració electrònica". En darrer terme, cal fer esment a l'article 3 del Reial decret 128/2018, de 16 de març, pel qual es regula el règim jurídic dels funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter nacional, que regula la funció pública de secretaria que comprèn la funció de fe pública, i entre aquestes la direcció superior dels arxius i registres de l'entitat local (l). Per tant, tenint en compte que aquesta Comissió ha d'exercir les seves funcions per mitjà d'actes i acords de caràcter tecnicojurídic, que en cap cas no poden ésser motivats per criteris d'oportunitat o de conveniència; que el dret d'accés a la informació pública inclou qualsevol forma o suport en què aquesta informació hagi estat elaborada o en què es conservi; que aquest dret només pot ésser denegat o restringit per les causes expressament establertes per les lleis; que d'ofici aquesta Comissió no aprecia límits més enllà de les dades personals merament identificatives directament relacionada amb l'organització, el funcionament o l'activitat pública de l'Administració; aquesta Comissió no pot més que estimar parcialment el dret d'accés a la informació pública sol·licitada amb el benentès que, pel cas que l'Ajuntament acrediti en els termes referits en l'antecedent 14 la inexistència de la documentació i la impossibilitat de recomposar el contingut de l'expedient, aquesta Comissió donarà per finalitzat el procediment de Reclamació. Pel que fa a la petició de revisió de l'acte administratiu, donat que no és competència de la GAIP, és procedent la seva inadmissió parcial.



Paraules clau: Ajuntaments. Persones representants. Gremis. Ordenances municipals. Sistemes de gestió de documents. Arxius. Reclamació contra comunicació. Formalismes. Sense límits. Certificacions. Acreditacions fefaents. Estimació.

Ponent: Mercè Aymerich i Boltà

Antecedents

1. El 5 de setembre de 2024 entra a la GAIP la Reclamació 1205/2024, presentada per una persona en qualitat de representant del Gremi de Restauració de Barcelona contra l'Ajuntament de Barcelona, en relació amb la sol·licitud indicada a l'antecedent següent d'acord amb la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) i el Reglament de la GAIP, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP).
En la reclamació la persona reclamant manifesta que no se li ha lliurat la informació.
2. El 13 de juny de 2024 la persona reclamant va presentar una sol·licitud d'accés a la informació pública (SAIP) en el que demanava:
 1. Que l'Ajuntament de Barcelona posi a la meua disposició, a través dels canals de comunicació que s'assenyalen a l'apartat 11 de la part expositiva d'aquest document, còpia íntegra i literal en format electrònic de l'informe, dictamen, nota interpretativa o document anàleg emès pels serveis jurídics del consistori, relatiu als establiments de comerç alimentari amb degustació, que la regidora XXX esmenta en la citada intervenció del 13 de març de 2024.
 2. Que l'Ajuntament de Barcelona posi a la meua disposició, a través dels canals de comunicació que s'assenyalen a l'apartat 10 de la part expositiva d'aquest document, còpia íntegra i literal en format electrònic de l'expedient d'aprovació de l'Ordenança d'establiments i centres de comerç alimentari aprovada definitivament pel plenari del Consell Municipal el 29 d'abril de 2011".
3. L'objecte de la reclamació es concreta en "Còpia íntegra i literal en format electrònic de l'expedient d'aprovació de l'Ordenança d'establiments i centres de comerç alimentari aprovada definitivament pel plenari del Consell Municipal el 29 d'abril de 2011".
4. El 6 d'agost de 2024 l'Ajuntament comunica a l'entitat sol·licitant, pel que fa a l'objecte de la Reclamació el següent: "Pel que fa al text normatiu de l'Ordenança i les seves modificacions està a l'abast de qualsevol ciutadà al Portal de Transparència, però l'arxiu en format electrònic no està disponible, donat que l'històric de processos de tramitació normativa només permet consultar a partir de l'any 2015 en endavant. Consultat l'arxiu municipal tant de la Direcció de Serveis de Comerç, Restauració i Consum, com de la Secretaria General i Barcelona Activa, no ha estat possible localitzar la documentació annexa a la tramitació de l'esmentada Ordenança."
5. En la Reclamació es justifica l'interès a aquesta informació, en resum, per diferents raons:
 - 5.1 Pel que fa als motius pels quals es formula la petició d'accés
-“Durant l'aprovació de l'Ordenança l'any 2011, es produeix un intens debat entre els diferents

sectors afectats pel fenomen de la degustació: d'una banda, la restauració i, de l'altra, els gremis de comerç alimentari (flequers, pastissers, peixaters, carnissers, xarcuters, etc.). Mentre que els restauradors consideren que la degustació no és sinó una activitat de restauració (motiu pel qual descarten l'existència de dues figures idèntiques tot i que sotmeses a règims diferents), els segons aspiren a que l'activitat de degustació es pugui dur a terme en condicions laxes tant pel que fa a la superfície destinada a aquesta finalitat com al tipus de servei i productes.

El redactat definitiu de la norma suposa un punt mitjà entre les pretensions d'uns i d'altres: tal com ja hem vist, la figura de la degustació es legalitza, si bé se subjecta a diferents restriccions. Els gremis de comerç alimentari, però, es mostren clarament insatisfets amb el resultat (.../...).

-Els gremis presenten al·legacions en què sol·liciten que el redactat esmenti expressament poder servir begudes alcohòliques.

-Aquestes al·legacions van ser desestimades pel govern d'aleshores i aquest fet "impedeix que el govern actual reinterpreti la norma en un sentit diametralment oposat".

-L'anàlisi de l'expedient, en definitiva, aportaria informació clau sobre el procés de confecció de la norma i sobre la voluntat del legislador normatiu (el plenari del Consell Municipal). Per poder dur a terme aquesta anàlisi, cal, òbviament, tenir accés a l'expedient íntegre.

5.2 En quant als motius pels quals s'ha d'anul·lar la Comunicació dictada i estimar el dret d'accés a la informació pública sol·licitada.

- L'escrit emès per la direcció de serveis de Comerç, Restauració i Consum (31/07/2024) nega l'accés a la informació sol·licitada pel Gremi de Restauració relativa a l'objecte d'aquesta Reclamació (expedient d'aprovació de l'Ordenança) perquè "*Consultat l'arxiu municipal tant de la Direcció de Serveis de Comerç, Restauració i Consum, com de la Secretaria General i Barcelona Activa, no ha estat possible localitzar la documentació annexa a la tramitació de l'esmentada Ordenança*".

"Aparentment, l'expedient en qüestió s'hauria extraviat"

- Considera la resposta "inversemblant" per diferents motius:

"- Amb un pressupost anual de gairebé 4.000 milions d'euros, la corporació barcelonina disposa dels recursos necessaris, tant econòmics com humans, per garantir el correcte arxiu, conservació i custòdia dels documents generats durant l'exercici de les seves potestats i funcions públiques.

- Es tracta d'un expedient relativament recent. Tot i que únicament es pot consultar l'històric de processos de tramitació normativa de les disposicions aprovades a partir del 2015, no es tracta d'un expedient dels anys vuitanta o noranta. No hi ha dubte que l'any 2011 la implantació dels mitjans electrònics i digitals en el marc d'un ajuntament com el de Barcelona era completa.

- L'expedient no correspon a un acte administratiu que afecti de manera particular a una persona, sinó a una disposició de caràcter general (tot i que la pèrdua o desaparició de qualsevol expedient administratiu resulta greu en si mateixa amb independència del seu contingut).

- Deixant de banda la normativa urbanística i tributària, el nombre d'ordenances d'aquest tipus aprovades des del restabliment de la democràcia és, certament, limitat. Segons el portal de



transparència de la corporació, la xifra frega la trentena, és a dir, 30 ordenances en més de 40 anys d'ajuntaments democràtics.

- Es tracta d'una disposició vigent i, com a tal, desplega efectes jurídics. La ciutadania està obligada a donar-ne compliment i l'Ajuntament, a fer-la complir”.

- Considera “la resposta donada per l'Ajuntament resulta inadmissible perquè equival a denegar l'accés a una determinada informació pública sense que s'acrediti la concurrència d'alguna de les causes que la Llei 19/2014 estableix al seu article 21. De fet, cal tenir en compte que, de conformitat amb l'article 20, les limitacions legals al dret d'accés a la informació pública “s'han d'interpretar sempre restrictivament en benefici d'aquest dret i no es poden ampliar per analogia”.

Si s'admet com a vàlida la resposta de l'Ajuntament, l'argument utilitzat (la informació sol·licitada s'ha extraviat o no es localitza) pot ser al·legat de manera recurrent per les administracions públiques quan, pel motiu que sigui, existeixi la voluntat de mantenir oculta la informació sol·licitada. En aquest sentit, no es pot menystenir que la Llei 19/2014 constitueix una eina de què disposa la ciutadania per defensar-se de les imprecisions, manipulacions o falsedats (per tant, fake news) que les administracions aboquen al debat públic, bé a través de les declaracions dels seus representants tècnics o polítics, bé a través de les informacions que els seus serveis de premsa subministren als mitjans de comunicació. De fet, durant els darrers anys el Gremi ha estat capaç en diverses ocasions de posar de manifest, mitjançant l'exercici del dret d'accés a la informació pública, la manca de congruència entre les manifestacions realitzades per càrrecs electes i les dades o fets veritablement esdevinguts. Sense anar més lluny, hem vist com la regidora XXX es referia en el marc d'una comissió plenària a unes “interpretacions” dels serveis jurídics de l'Ajuntament que, en puritat, no existeixen”.

-Posen en dubte la veracitat de la resposta facilitada per l'Ajuntament.

I conclou: “no hi ha cap mena de dubte que la fonamentació adduïda per l'Ajuntament de Barcelona és absolutament contrària a l'ordenament jurídic vigent, tota vegada que no concorre en el present supòsit cap dels elements necessaris —objectiu, subjectiu i temporal— que permeti l'activació dels límits previstos a la Llei 19/2014.

Així les coses, la Comunicació que “*substitueix el deure de dictar i notificar una resolució estimatòria de la sol·licitud*” i l'escrit emès per la direcció de serveis de Comerç, Restauració i Consum són nuls, de manera que resulta procedent declarar per part d'aquesta Comissió el reconeixement del dret d'accés a l'expedient d'aprovació de l'Ordenança, de 29 d'abril de 2011, d'establiments i centres de comerç alimentari”

I finalment, SOL·LICITA a aquesta Comissió:

i) Declarar l'accés a l'expedient d'aprovació de l'Ordenança, de 29 d'abril de 2011, d'establiments i centres de comerç alimentari i, en conseqüència, ordenar a l'Ajuntament de Barcelona el lliurament d'aquesta documentació.

ii) Anul·lar la Comunicació de data 5 d'agost de 2024 que “*substitueix el deure de dictar i notificar una*



resolució estimatòria de la sol·licitud” i l'escrit emès per la direcció de serveis de Comerç, Restauració i Consum en data 31 de juliol de 2024, amb relació a la denegació de l'accés a l'esmentat expedient de tramitació.

6. El 18 de setembre la GAIP comunica la Reclamació a 1205/2024 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 la Reclamació, així com còpia de l'expedient de la sol·licitud d'informació de la qual deriva i, en general, dels antecedents que puguin ser rellevants per resoldre la Reclamació.
7. El 20 de setembre la GAIP admet provisionalment la Reclamació, informa 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 la GAIP immediatament de les comunicacions que rebí de l'Administració reclamada relatives a la informació pública sol·licitada, mentre duri la Reclamació.
8. El 9 d'octubre la GAIP rep l'expedient i informe requerits en el que es reiteren en la resposta emesa el 5 d'agost “donat que ha estat impossible trobar el contingut de l'expedient de tramitació normativa sol·licitat ni en els arxius de la Direcció de Serveis de Comerç, Restauració i Alimentació, com de la Secretaria General i Barcelona Activa” i sol·liciten “Que davant la impossibilitat manifesta de poder donar compliment a la petició efectuada pel Gremi de Restauració en cap altre sentit que el ja esmentat, des de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública es procedeixi a l'arxiu de la reclamació efectuada.”
9. Davant d'aquesta situació la GAIP el dia 22 d'octubre de 2024 sol·licita informació addicional per poder resoldre amb ple coneixement de causa en el sentit següent: “Concretament, i tenint en compte que s'ha posat de manifest la impossibilitat de localitzar la informació sol·licitada en els arxius de la "Direcció de Serveis de Comerç, Restauració i Alimentació, com de la Secretaria General i Barcelona Activa", us demanem que ens informeu si s'ha consultat l'existència de la informació objecte d'aquest procediment en cap dels altres arxius del sistema d'arxius municipals de l'Ajuntament de Barcelona o bé en els arxius del Departament encarregat d'impulsar l'aprovació de l'esmentada ordenança (en cas que no fos la ja esmentada Direcció de Serveis de Comerç, Restauració i Alimentació). En cas que la informació sol·licitada no estigués en poder de l'Ajuntament de Barcelona, caldrà que així ho poseu de manifest de forma inequívoca als efectes de poder valorar una possible pèrdua sobrevinguda de l'objecte del procediment de reclamació basada en aquesta afirmació”.
10. El 31 d'octubre la GAIP rep la informació addicional en el sentit següent:
“Ens reiterem en la resposta emesa en data 5 d'agost de 2024, donat que ha estat impossible trobar el contingut de l'expedient de tramitació normativa sol·licitat ni en els arxius de la Direcció de Serveis de Comerç, Restauració i Alimentació, ni als de Secretaria General i Barcelona Activa, espais on



estan ubicats els nostres expedients. Les caixes susceptibles de contenir la documentació sol·licitada o que poguessin estar-hi relacionades amb aquesta, han estat revisades, una per una, per si l'expedient s'hagués traspaperat en alguna d'elles, sense èxit. La única explicació que trobem és que la documentació s'extraviés durant la mudança de la seu de l'actual Direcció de Serveis de Comerç, Restauració i Alimentació, que estava situada al carrer Gran de Sant Andreu 200, de forma que ens resulta totalment impossible localitzar la documentació sol·licitada i poder donar compliment a la petició efectuada per Gremi de Restauració”.

11. El 25 de novembre la GAIP reitera novament a l'Ajuntament que es pronunciï respecte a allò que ja es va requerir el 22 d'octubre que és "us demanem que ens informeu si s'ha consultat l'existència de la informació objecte d'aquest procediment en cap dels altres arxius del sistema d'arxius municipals de l'Ajuntament de Barcelona". O el que és el mateix, que s'afirmi de forma inequívoca que la informació sol·licitada no és en poder de l'Ajuntament de Barcelona, sent insuficient que aquesta manifestació s'acoti només als "espais on estan ubicats els nostres expedients" (arxius de la Direcció de Serveis de Comerç, Restauració i Alimentació, ni als de Secretaria General i Barcelona Activa)".

Concretament se'ls requereix que en el termini de 5 dies "doneu resposta a la petició del dia 22 d'octubre en els termes en que es formula als efectes de poder valorar si escau l'arxiu de la reclamació efectuada que es sol·licita des de l'Ajuntament”.

12. El 3 de desembre de 2024 l'Ajuntament respon a la GAIP amb una exposició detallada dels fets i pel que fa a la concreció de la informació requerida diu:

“Cal dir que la gestió documental a l'Ajuntament de Barcelona es duu a terme, de forma centralitzada, mitjançant el sistema AIDA (Administració Integral de la Documentació i Arxius) tot i que encara no està implantat a totes les gerències i direccions. Pel que fa a la Direcció de Comerç, Restauració i Alimentació s'espera que estigui implantat per l'any vinent.

Fetes, per tant, les consultes als responsables de l'Arxiu Municipal Contemporani, a la Secretaria General de Recursos i a l'Arxiu d'Urbanisme, en aquest darrer cas per la relació de l'expedient de l'Ordenança amb d'altres tramitats pel Departament d'Urbanisme, la resposta també ha estat negativa en tots dos casos.

Per tot això,

SOL·LICITEM: Que davant la impossibilitat manifesta de poder donar compliment a la petició efectuada pel Gremi de Restauració en cap altre sentit que el ja esmentat, des de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública es procedeixi a l'arxiu de la reclamació efectuada”.

13. L'11 de desembre de 2024 la GAIP trasllada l'informe descrit en l'antecedent anterior a la persona reclamant per al seu coneixement.

14. El 28 de gener de 2025 la GAIP comunica al Secretari General de l'Ajuntament de Barcelona que s'està tramitant la present Reclamació, se li exposa els antecedents pel que fa als requeriments d'informes i la manca de resposta de l'Ajuntament als estrictes termes en que es formulava la petició



d'informació addicional del 22 d'octubre i 25 de novembre. És per això que se li demana: “Vista la impossibilitat d'obtenir una resposta suficientment exhaustiva i ajustada als termes sol·licitats, que permeti a la Comissió disposar dels elements de valoració necessaris per a resoldre la Reclamació 1205/2024 amb un coneixement de causa suficient, s'ha considerat necessari sol·licitar-vos que es certifiqui, en sentit positiu o negatiu, si la informació sol·licitada per la part reclamant, és a dir, l'expedient administratiu d'aprovació de l'Ordenança d'establiments i centres de comerç alimentari aprovada definitivament pel Plenari del Consell Municipal de 29 d'abril de 2011, és en poder de l'Ajuntament de Barcelona.

Aquesta certificació s'adreça a la Secretaria General de l'Ajuntament de Barcelona en tant que encarregat de la superior direcció dels arxius i registres de l'entitat d'acord amb l'article 3.2.1 del Reial Decret 128/2018, de 16 de març, pel qual es regula el règim jurídic dels funcionaris de l'Administració Local amb habilitació nacional. Sens perjudici de l'anterior, i per al cas que es certifiqués una eventual inexistència de la informació relativa a l'expedient administratiu d'aprovació de l'Ordenança d'establiments i centres de comerç alimentari en poder de l'Ajuntament de Barcelona, interessa a aquesta Comissió conèixer si:

- existeix la possibilitat de recomposar-ne el contingut, ja sigui total o parcialment, en base a documentació que es conservi encara en el sistema d'arxius.
- si s'ha donat compliment al que estableix el protocol del Gerent Municipal de 26 d'octubre de 2023, relatiu a la protecció de dades de caràcter personal per els tractaments en suport paper o no automatitzats de l'Ajuntament de Barcelona o als seus protocols o normatives precedents”.

15. Davant de la manca de resposta per part de la Secretaria General aquesta Comissió, novament, el 26 de febrer de 2025, la GAIP requereix que es faci arribar amb caràcter immediat, i com a màxim en un termini de 5 dies hàbils, la certificació demanada.

Vençut a bastament el termini indicat aquesta Comissió no ha rebut cap tipus de comunicació al respecte.

Fonaments jurídics

1. Competència de la GAIP i contingut i abast general 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. Sobre el dret d'accés parcial a la informació sol·licitada

La informació reclamada, -expedient d'aprovació d'una Ordenança-, en el cas que es disposi és, d'acord amb l'article 2.b LTAIPBG, informació pública ja que és "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". Cal



tenir en compte que l'article 53.1 DTAIP inclou "qualssevol dades o documents que les administracions públiques han elaborat, posseeixen, o poden legítimament exigir a terceres persones com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions".

D'acord amb els articles 18.1 i 20.1 LTAIPBG, qualsevol persona hi té dret, llevat que concorrin causes legals que en determinin la denegació o l'accés restringit i que s'han d'interpretar de manera proporcional a la seva finalitat i a la presència d'interessos públics i privats que hi concorrin (article 22.1 LTAIPBG). Malgrat que l'exercici d'aquest dret no és condicionat a la concurrència d'un interès personal, no resta subjecte a motivació i no requereix invocació de cap norma (article 18.2 LTAIPBG), l'entitat reclamant justifica la necessitat de disposar de la informació com a un element clau per "sobre el procés de confecció de la norma i sobre la voluntat del legislador normatiu (el plenari del Consell Municipal" davant al controvèrsia sorgida en la interpretació de la norma.

L'Ajuntament de Barcelona, mitjançant una comunicació substitutòria, resol la SAIP i facilita parcialment la informació. Pel que fa a l'objecte de la Reclamació manifesta que "consultat l'arxiu municipal tant de la Direcció de Serveis de Comerç, Restauració i Consum, com de la Secretaria General i Barcelona Activa, no ha estat possible localitzar la documentació annexa a la tramitació de l'esmentada Ordenança" (antecedent 4). En aquesta mateixa línia s'expressa en els informes emesos en el marc d'aquesta Reclamació (antecedents 8, 10 i 12) després d'haver ampliat la cerca. En resum, l'Ajuntament acredita haver cercat l'expedient en els arxius de la Direcció de Serveis de Comerç, Restauració i Alimentació, com de la Secretaria General i Barcelona Activa i a l'Arxiu d'Urbanisme però no a la resta de centres integrats en el Sistema d'Arxius Municipals de l'Ajuntament de Barcelona¹.

Malgrat aquest esforç i haver manifestat que "la única explicació que trobem és que la documentació s'extraviés durant la mudança de la seu de l'actual Direcció de Serveis de Comerç, Restauració i Alimentació, que estava situada al carrer Gran de Sant Andreu 200, de forma que ens resulta totalment impossible localitzar la documentació", aquesta Comissió va requerir a la Secretaria General, davant de la impossibilitat d'obtenir una resposta suficientment exhaustiva i ajustada als termes sol·licitats (antecedent 14 i 15), que certifiqués si la informació reclamada és en poder de l'Ajuntament i si hi ha la possibilitat de recomposar-ne el contingut i si s'ha donat compliment al protocol del Gerent Municipal de 26 d'octubre de 2023.

Val a dir que una ordenança és una disposició general de caràcter reglamentari dictada per un ajuntament (pel Consell Municipal en aquest cas), que serveix per a regular qüestions generals de l'activitat de la ciutadania i llur relació amb l'entitat. És, a més, una documentació ja avaluada de conservació permanent per la Comissió Municipal d'Avaluació i Accés a la Documentació de l'Ajuntament de Barcelona (codi A157.01, expedient 30/2001)². Es preveu que els arxius de gestió transferiran al

¹ <https://ajuntament.barcelona.cat/arxiuunicipal/ca/qui-som/centres-darxiu> [consultat el 11/03/2025]

² https://ajuntament.barcelona.cat/arxiuunicipal/sites/default/files/2023-11/20230727CalendariConservacioAcces_2.pdf [consultat el 11/03/2025]



centre d'arxiu corresponent del sistema d'arxius, els documents que hagin generat o rebut en l'exercici de les seves competències i funcions, un cop finalitzada la seva tramitació d'acord amb el Calendari de conservació i accés³ (que estableix un termini de 5 anys) o bé transcorreguts 5 anys de la data d'inici de l'expedient d'acord amb les previsions de l'article 31 del ja referit Reglament i el punt 2 de les Instruccions de transferència de l'Ajuntament de Barcelona.⁴ Tenint en compte que l'Ordenança d'establiments i centres de comerç alimentari es va aprovar definitivament el 29 d'abril de 2011, aquesta transferència s'hagués hagut de realitzar l'any 2016. És convenient insistir que l'article 7 del Decret 13/2008, de 22 de gener, sobre accés, avaluació i tria de documents regula els supòsits d'obligatorietat de l'avaluació documental estableix en l'apartat 4 que "no es poden eliminar els documents mentre subsisteixi el seu valor probatori de drets i obligacions de persones físiques o jurídiques o mentre no hagin transcorregut els terminis que la legislació estableix per a la seva conservació. En cap cas no es poden eliminar els documents declarats bé cultural d'interès nacional ni els inclosos en el Catàleg del Patrimoni Cultural Català".

És obvi que l'ordenança objecte de reclamació és vigent avui encara i subsisteix el seu valor jurídic, raó per la qual queda del tot justificat els requeriments fets per aquesta Comissió a l'Ajuntament.

Dit això, és convenient aprofundir en el sistema de gestió documental de l'Ajuntament de Barcelona, mitjançant el sistema AIDA (Administració Integral de la Documentació i Arxius) davant de l'afirmació de l'Ajuntament que aquest "encara no està implantat a totes les gerències i direccions".

El sistema AIDA es va crear el 1992⁵ i incorporava els elements següents: quadre de classificació funcional de documents, mètode de descripció documental, calendari de conservació, aplicació informàtica per a la documentació activa, semiactiva i inactiva. L'any 2009 s'aprova la creació de la Direcció Executiva del Sistema Municipal d'Arxius i permet la presència d'arxiviers a les àrees centrals i als districtes i el 29 d'octubre de 2010 el Consell Plenari Municipal va aprovar el Reglament del Sistema Municipal d'Arxius. És un text normatiu que regula les funcions dels òrgans i els centres que l'integren.

En l'exposició de motius del Reglament del SMA es diu: "També dóna base legal al tractament arxivístic dels documents en aquests centres i a la implementació del sistema d'administració integral de documents i arxius (sistema AIDA) que garanteix el tractament adequat dels documents al llarg de tot el seu cicle de vida. En aquest sentit regula diferents aspectes que obligatòriament s'han de preveure de manera integral si es volen aplicar polítiques coherents i evitar actuacions contradictòries. Per aquest motiu tracta sobre la gestió dels documents actius per part de les unitats administratives, així com els ingressos de documents als centres del SMA i el seu posterior tractament en aquests centres, inclosa la

³ <https://ajuntament.barcelona.cat/arxiunicipal/sites/default/files/2023-11/20230727CalendariConservacioAcces.pdf>

⁴ https://ajuntament.barcelona.cat/arxiunicipal/sites/default/files/pdfs_interns/instrucciotransferenciadocumentacio.pdf

⁵ <https://ajuntament.barcelona.cat/arxiunicipal/ca/qui-som/historia-de-larxiu/el-projecte-dordenacio-darxiu> [consultat el 11/03/2025]



preservació i comunicació". I afegeix "la regulació de la gestió dels documents de l'Administració municipal ha d'incloure necessàriament tant els que són en suport paper com els que són en suport electrònic. Aquesta consideració integradora de la documentació, amb independència del suport, és un dels aspectes essencials i una de les principals novetats del present text".

L'article 1 del Reglament estableix que el seu objecte és "regular la gestió integral dels documents a l'Ajuntament de Barcelona i determinar les responsabilitats i funcions dels diferents òrgans, serveis i centres que componen el Sistema Municipal d'Arxius" i que les seves disposicions "són d'aplicació a la gestió dels documents de qualsevol format i suport, produïts o rebuts per l'Administració municipal, als documents d'origen privat que formin part del patrimoni documental municipal i a qualsevol altre fons custodiat en els centres del Sistema Municipal d'Arxius". L'article 6, a més, diu "les instruccions, protocols de treball i manuals de procediment de gestió documental i tractament arxivístic seran d'aplicació a tota l'Administració municipal".

Per tant, com bé diu la persona reclamant sembla "inversemblant" que s'afirmi que aquest sistema d'administració integral de documents i arxius (AIDA) nascut l'any 1992 i reglamentat l'any 2010, a data d'avui, no estigui totalment implantat a tots els òrgans administratius, òrgans de govern, persones que exerceixen càrrecs de representació política, organismes autònoms i les entitats públiques empresarials, entitats vinculades o dependents, societats mercantils i societats i les entitats concessionàries de serveis públics municipals previstos en l'article 2 del Reglament.

No podem oblidar la Instrucció de Política de Gestió Documental aprovada el 15 de juliol de 2015, que té per objecte "determinar els principis que regeixen la gestió integral dels documents municipals des de la seva creació, així com fixar els instruments de gestió i assignar rols i responsabilitats per dur-la a terme (.../...). La gestió documental s'ha de concebre com a part substancial del conjunt de polítiques i procediments que conformen el model de gestió administrativa de l'Administració municipal, i s'alinea amb les mesures que el govern municipal impulsa per a la implantació de l'administració electrònica".

En darrer terme, i més enllà de les funcions dels òrgans dels SMA definits en el capítol II del Reglament, cal fer esment a l'article 3 del Reial decret 128/2018, de 16 de març, pel qual es regula el règim jurídic dels funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter nacional, que regula la funció pública de secretaria que comprèn la funció de fe pública, i entre aquestes la direcció superior dels arxius i registres de l'entitat local (l). Així doncs, i en conseqüència d'aquest mandat legal i el d'assessorament legal preceptiu (article 2.1.a), ha de ser coneixedora de l'existència d'un sistema de gestió documental, impulsora si no en disposa, vetllar per la documentació amb una sistemàtica de treball mínima sobre la documentació de la qual n'és el custodi i responsable primer de la manca de localització de documentació, de mantenir l'ordre i garantir el retrobament de documentació.

Per tant, tenint en compte que aquesta Comissió ha d'exercir les seves funcions per mitjà d'actes i acords de caràcter tecnicojurídic, que en cap cas no poden ésser motivats per criteris d'oportunitat o de conveniència (article 39.1 LTAIPBG); que el dret d'accés a la informació pública inclou qualsevol forma o



suport en què aquesta informació hagi estat elaborada o en què es conservi (article 19.1 LTAIPBG); que aquest dret només pot ésser denegat o restringit per les causes expressament establertes per les lleis (article 20.1 LTAIPBG); que d'ofici aquesta Comissió no aprecia límits més enllà de les dades personals merament identificatives directament relacionada amb l'organització, el funcionament o l'activitat pública de l'Administració; aquesta Comissió no pot més que estimar el dret d'accés a la informació pública sol·licitada amb el benentès que, pel cas que l'Ajuntament acreditat en els termes referits en l'antecedent 14 la inexistència de la documentació i la impossibilitat de recomposar el contingut de l'expedient, aquesta Comissió donarà per finalitzat el procediment de Reclamació.

En darrer terme, advertir a l'Ajuntament que és responsabilitat exclusiva del propi Ajuntament aplicar el règim previst als articles 24 i 25 de LTAIPBG als efectes de complir amb la normativa relativa a la protecció de dades personals, en el moment d'executar d'aquesta resolució.

3. Sobre la inadmissió parcial de la Reclamació

En darrer terme, i pel que fa a la petició que aquesta Comissió anul·li una comunicació emesa per a la resolució de la SAIP, en primer lloc, convé fer avinent que a la persona reclamant que la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública vetlla pel compliment i les garanties del dret d'accés a la informació pública i exerceix les funcions d'acord amb l'article 7 Reglament de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP). Entre aquestes hi ha la de resoldre les reclamacions contra les resolucions expressives o presumptes i les comunicacions que substitueixin les resolucions en matèria d'accés a la informació pública (article 7.2 b del RGAIP). I per tant, no és competència d'aquesta Comissió revisar els actes administratius amb els que una administració ha resolt una sol·licitud d'accés a la informació pública.

L'article 44 d'aquest Reglament, estableix que la resolució de la Reclamació pot inadmetre, estimar o desestimar, totalment o parcial, la sol·licitud de reclamació i que ha de ser motivada i s'ha de basar en l'aplicació de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i en la resta de l'ordenament jurídic.

Sí és convenient recordar a l'Ajuntament de Barcelona que la comunicació substitutòria de la resolució que preveu l'article 34.8 LTAIPBG només és per als casos que s'estima la sol·licitud i no s'ha produït oposició de tercers i s'indica a l'interessat que pot accedir a la informació, o bé si se li faciliten les dades directament. L'article 73 relatiu al procediment simplificat del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública afegeix que "aquesta comunicació ha d'incorporar, si escau, bé l'accés directe a la informació sol·licitada, o bé un enllaç al lloc o adreça on es trobi ubicada la informació, o bé informació relativa a la forma o canal pel qual pot obtenir-se la informació sol·licitada" i que "posen fi la via administrativa i, en tots els casos, inclouran la referència a la via de reclamació davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública".



Per tant, l'Ajuntament hagués hagut d'emetre una resolució en el termes que indica l'article 34 LTAIPBG. Tot i així, aquesta Comissió considera que la formalització correcte no hagués modificat el sentit de la informació lliurada.

Per tant, en aplicació a l'article 33.2 del RGAIP aquesta Comissió ha d'inadmetre parcialment la reclamació pel que fa a la petició de revisió de l'acte administratiu perquè aquesta no té per objecte el dret d'accés a la informació pública.

4. Seguiment de l'execució

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

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 13 de març de 2025, resol per unanimitat:

1. Estimar parcialment la Reclamació 1205/2024 i declarar el dret de la persona reclamant a la informació sol·licitada, d'acord amb les consideracions fetes al fonament jurídic 2.



2. Inadmetre parcialment la Reclamació 1205/2024 d'acord amb les consideracions fetes al fonament jurídic 3.
3. Requerir a l'Ajuntament de Barcelona que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de dos mesos.
4. 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.
5. Convidar a la persona reclamant que informi la GAIP de qualsevol incidència que es produeixi amb motiu del compliment d'aquesta Resolució.
6. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 1205/2024 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Iolanda Pineda Balló
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, 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 RGAIIP

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 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.