

Resolució 360/2021, de 23 d'abril**Número d'expedient de la Reclamació:** 222/2021**Administració reclamada:** Empresa Municipal d'Aigües Mixta de Tarragona SA (EMATSA)**Informació reclamada:** El llibre major de comptes.**Sentit de la resolució:** Estimació

Resum: El fet de ser un document de treball intern no és, per sí sol, una causa d'inadmissibilitat; cal que, a més, no tingui rellevància, ni interès públic. I és obvi que un instrument de comptabilitat com el llibre major de comptes és rellevant en ares a una finalitat d'interès públic inqüestionable: el control de la gestió dels recursos econòmics d'una empresa pública. En conseqüència, cal concloure que no concorren en aquest cas les circumstàncies que podrien justificar la inadmissibilitat invocada de la sol·licitud d'informació pública de la que deriva la Reclamació. Per una altra banda, el fet que el llibre major de comptes no sigui obligatori per la legislació mercantil no l'exclou del dret d'accés a la informació pública: no hi ha cap previsió a l'LTAIPBG de la qual es pugui deduir, ni tan sols remotament, que els documents elaborats o obtinguts voluntàriament per les Administracions públiques no puguin ser objecte d'aquest dret, que segons l'article 18.1 LTAIPBG garanteix l'accés a tota la informació pública, sense distingir si la seva existència és obligada legalment o no. De fet, si malgrat no ser obligat, el llibre major de comptes és un instrument comptable emprat per EMATSA, segurament deu ser perquè les persones responsables de la comptabilitat d'aquesta empresa pública el deuen considerar un instrument especialment idoni per reflectir i explicar el seu flux d'ingressos i despeses, fet que encara posa més de relleu l'interès públic en la seva divulgació.

Paraules clau: Empreses públiques. Periodistes. Manca de col·laboració amb l'Administració. Document de treball intern. Documents no obligatoris. Comptabilitat. Llibre major de comptes.

Ponent: Josep Mir Bagó**Antecedents**

1. El 9 de març de 2021 entra a la GAIP la Reclamació 222/2021, presentada per un periodista contra l'Empresa Municipal d'Aigües Mixta de Tarragona SA (EMATSA), en relació amb la sol·licitud indicada a l'antecedent següent. La persona reclamant no sol·licita el procediment de mediació previst a l'article 42 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) i regulat pels articles 36 a 41 del Reglament de la GAIP, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP).
2. El 24 de novembre de 2020 la persona reclamant demana a l'Ajuntament de Tarragona el llibre major de comptes dels anys 2015 a 2020, ambdós inclosos, d'EMATSA.
3. El 25 de gener de 2021 EMATSA contesta el següent a la sol·licitud anterior: "En resposta a la vostra petició d'accés a la informació referent al llibre major de comptes dels anys 2012 a 2015



(inclosos), un manifesto el següent: - D'acord amb l'art. 25 del Codi de Comerç, el llibre major és un document no obligatori, pel que ha de considerar-se un document de treball intern, sense cap mena de format preestablert a la normativa mercantil i sense cap verificació de requisits formals ni de contingut per part del Registrador mercantil. - D'acord amb l'art. 29.1.a) de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, són inadmeses a tràmit les sol·licituds d'accés a la informació pública en els supòsits que demanin qualsevol document de treball intern. En conseqüència, i en base a les disposicions indicades, s'inadmet la vostra petició, tot considerant que podeu exercir el vostre dret d'accés a informació comptable per mitjà de la documentació dipositada per l'Empresa Municipal Mixta d'Aigües de Tarragona, SA al Registre Mercantil".

4. La Reclamació presentada el 9 de març de 2021 indica que EMATSA denega la sol·licitud anterior.
5. L'11 de març de 2021 la GAIP comunica la Reclamació a EMATSA 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. No consta a la GAIP la recepció de la documentació requerida a EMATSA.
6. El 16 de març 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.

Fonaments jurídics

1. Competència de la GAIP i contingut i abast generals del dret d'accés a la informació pública

L'article 39.1 LTAIPBG estableix que "Les resolucions expresses o presumptes en matèria d'accés a la informació pública i, si escau, les que resolguin el recurs de reposició poden ésser objecte de reclamació gratuïta i voluntària davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, encarregada de vetllar pel compliment i les garanties del dret d'accés a la informació pública que regula aquest títol". L'article 29 RGAIP desenvolupa aquest precepte i concreta que també poden ser objecte de reclamació davant la GAIP les comunicacions que substitueixin les resolucions i



l'incompliment material del dret d'accés, quan aquest ha estat reconegut expressament o presumpta. D'acord amb aquests preceptes, la GAIP és competent per tramitar i resoldre aquesta Reclamació.

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. Manca de col·laboració de l'Administració

L'antecedent 5 posa de manifest que EMATSA no aporta a aquest procediment la documentació que li ha estat sol·licitada per la GAIP, d'acord amb el previst per l'article 33.4 RGAIP ("La Comissió comunica la reclamació a l'òrgan o entitat que va dictar la resolució impugnada i li sol·licita una còpia completa i ordenada de l'expedient, un informe sobre la reclamació i tota la informació o els antecedents que puguin ésser rellevants per a la resolució del procediment de reclamació. La documentació, l'informe i la resta d'informació sol·licitada s'han de trametre a la Comissió en un termini màxim de quinze dies"). Si bé aquest fet ha de ser qualificat com una manca de col·laboració d'EMATSA amb l'efectivitat dels procediments previstos legalment per a la garantia del dret d'accés a la informació pública, no pot impedir la resolució de la Reclamació, especialment si hom té en compte que, com posa de manifest el fonament jurídic següent, no és previsible la concurrència de límits en la informació sol·licitada i que, a més, l'article 33.7 RGAIP preveu expressament que "la manca de tramesa de la informació o la no emissió dels informes sol·licitats per la Comissió no impedeix que aquesta continuï la tramitació".

3. Sobre el dret d'accés a la informació sol·licitada

La informació sol·licitada (el llibre major de comptes dels anys 2015 a 2020, ambdós inclosos, d'EMATSA) és sens dubte informació pública, perquè és un instrument de comptabilitat elaborat per una empresa pública. En conseqüència, i en aplicació dels articles 18.1 i 20.1 LTAIPBG, qualsevol persona té dret a accedir-hi, llevat que concorri algun límit que en determini la denegació. No s'ha invocat la concurrència de cap límit legal a l'accés a la informació sol·licitada, i no és previsible que n'hi concorri cap, ja que es tracta d'un registre de comptabilitat. És més: fins i tot si n'hi concorregués algun, segurament hauria de prevaldre el dret d'accés, atès l'interès públic inherent en la divulgació de la informació relativa a la comptabilitat interna d'una empresa pública, per garantir l'efectivitat del control de la disposició dels recursos públics, que és una de les finalitats més destacades de la transparència i el dret d'accés a la informació pública, i atesa també la condició de periodista de la persona reclamant, que suma al dret d'accés a la informació pública que li correspon a la ciutadania en general, l'exercici professional del dret a la informació garantit per l'article 20 de la Constitució.

EMATSA invoca (antecedent 3) la causa d'inadmissibilitat de l'article 29.1.a (document de treball intern) i el fet que el llibre major de comptes sigui un llibre no obligatori per la normativa mercantil, per justificar la denegació de la informació sol·licitada. Cap de les dues justificacions està emparada en dret, per les raons que s'exposen tot seguit.

L'article 29.1.a LTAIPBG estableix el següent: "Són inadmeses a tràmit les sol·licituds d'accés a la informació pública en els supòsits següents: a) Si demanen notes, esborranys, resums, opinions o



qualsevol document de treball intern sense rellevància o interès públic". Com es pot comprovar, el fet de ser un document de treball intern no és, per sí sol, una causa d'inadmissibilitat; cal que, a més, no tingui rellevància, ni interès públic. I és obvi que un instrument de comptabilitat com el llibre major de comptes és rellevant en ares a una finalitat d'interès públic inqüestionable: el control de la gestió dels recursos econòmics d'una empresa pública. En conseqüència, cal concloure que no concorren en aquest cas les circumstàncies que podrien justificar la inadmissibilitat invocada de la sol·licitud d'informació pública de la que deriva la Reclamació.

Per una altra banda, el fet que el llibre major de comptes no sigui obligatori per la legislació mercantil no l'exclou del dret d'accés a la informació pública: no hi ha cap previsió a l'LTAIPBG de la qual es pugui deduir, ni tan sols remotament, que els documents elaborats o obtinguts voluntàriament per les Administracions públiques no puguin ser objecte d'aquest dret, que segons l'article 18.1 LTAIPBG garanteix l'accés a tota la informació pública, sense distingir si la seva existència és obligada legalment o no. De fet, si malgrat no ser obligat, el llibre major de comptes és un instrument comptable emprat per EMATSA, segurament deu ser perquè les persones responsables de la comptabilitat d'aquesta empresa pública el deuen considerar un instrument especialment idoni per reflectir i explicar el seu flux d'ingressos i despeses, fet que encara posa més de relleu l'interès públic en la seva divulgació.

Ateses les anteriors consideracions, és procedent concloure que la persona reclamant té dret a accedir al llibre major de comptes d'EMATSA dels anys 2015 a 2020, ambdós inclosos.

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 23 d'abril de 2021, resol per unanimitat:

1. Estimar la Reclamació 222/2021 i declarar el dret de la persona reclamant a accedir al llibre major de comptes d'EMATSA corresponent al període de 2015 a 2020, ambdós inclosos.
2. Requerir a EMATSA que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de deu dies.
3. Requerir a EMATSA a informar la GAIP, dins del termini de quinze dies, de l'òrgan o la persona responsable del compliment d'aquesta Resolució, així com de les actuacions dutes a terme per complir-la.
4. Convidar a la persona reclamant que informi a la GAIP de qualsevol incidència que es produeixi amb motiu del compliment d'aquesta Resolució.



5. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 222/2021 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Elisabet Samarra Gallego

Presidenta

Els terminis establerts en aquesta Resolució per lliurar la informació s'han de comptar en dies hàbils (descomptant festius i dissabtes) i si no s'especifica una altra cosa comencen a partir de l'endemà de la recepció de la seva notificació per l'Administració reclamada.

L'Administració obligada pot sol·licitar a la GAIP l'ampliació del termini atorgat per fer efectiu el lliurament de la informació. Aquesta sol·licitud només pot ser admesa a consideració si és notificada a la GAIP abans que fineixi el termini fixat a la Resolució, i s'ha de fonamentar en circumstàncies que no hagin pogut ser tingudes en compte per la Comissió abans de dictar la seva Resolució. La GAIP únicament atorgarà l'ampliació sol·licitada, després d'informar-ne a la persona reclamant, si l'Administració obligada ha justificat de forma precisa i consistent la seva necessitat.

Si l'Administració obligada no lliura la informació dins del termini establert per aquesta Resolució, la persona reclamant pot posar-ho en coneixement de la GAIP, preferentment per correu electrònic adreçat a gaip@gencat.cat, per tal que la Comissió en requereixi el compliment. Mentre no s'acompleixi plenament la Resolució, la Comissió difondrà al seu web www.gaip.cat l'incompliment de l'Administració obligada, d'acord amb l'article 25.2.k RGAIP.

Si l'Administració desatén el requeriment d'execució que li adreci 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.