

Resolució 402/2020, de 30 de juliol

Número d'expedient de la Reclamació: 296/2020

Administració reclamada: Oficina Antifrau de Catalunya

Informació reclamada: Còpia íntegra d'un expedient.

Sentit de la Resolució: Inadmissió parcial i desestimació parcial.

Resum: Cal concloure que en aplicació del principi de proporcionalitat requerit per l'article 22 LTAIPBG la ponderació s'ha de decantar favorablement a l'aplicació dels límits legals, perquè la persona reclamant no ha acreditat cap perjudici significatiu resultant de la denegació (que és provisional) de l'accés sol·licitat, si els interessos públics inherents als processos judicials invocats ho requerissin els òrgans judicials podrien accedir-hi i, en canvi, si es facilita l'accés es podrien perjudicar les actuacions investigadores en curs de l'OAC. El dret d'accés a la informació pública garanteix l'accés a informació pública, en el sentit definit per l'article 2.b LTAIPBG, és a dir, d'informació que es troba en poder de l'Administració, però no la confecció d'informes, tasca que excedeix del que és merament accés a la informació pública. En aquestes circumstàncies, aquest segon apartat de la sol·licitud seria afectat per l'article 33.2 RGAIP, que estableix la inadmissibilitat de les reclamacions que no tenen per objecte el dret d'accés a la informació pública.

Paraules clau: Oficina Antifrau de Catalunya. Expedients. Informes. Reclamació contra desestimació. Dret d'accés a la informació. Confecció d'informes. Límits. Investigació d'infraccions. Límits establerts per altres lleis. Ponderació. Límits temporals.

Ponent: Josep Mir Bagó.

Antecedents

1. El 28 de juny de 2020 entra a la GAIP la Reclamació 296/2020, presentada contra l'Oficina Antifrau de Catalunya (OAC), en relació amb la sol·licitud indicada a l'antecedent següent. La persona reclamant no sol·licita el procediment de mediació prevista 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 7 d'abril de 2020 la persona reclamant demana a l'OAC "còpia íntegra de l'expedient APV 075-2017", amb la finalitat d'aportar-lo a un procés penal en el qual tindria la condició de part actora. També demana un informe de l'actuació de l'OAC per protegir la persona reclamant, que aleshores era càrrec local electe i alertador.



3. El 26 de juny de 2020 l'OAC comunica a la persona reclamant la resolució del Director de l'Oficina del 25 de juny de 2020, segons la qual denega l'accés a l'expedient sol·licitat perquè l'OAC encara no hauria arribat a un posicionament definitiu.
4. La Reclamació presentada el 28 de juny del 2020 indica que el seu objecte és obtenir còpia de l'expedient de l'OAC APV 075-2017 i que la finalitat de l'accés és utilitzar la informació sol·licitada en el procés penal indicat anteriorment.
5. El 2 de juliol de 2020 la GAIP comunica la Reclamació a l'OAC 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.
6. El 27 de juliol de 2020 la GAIP rep l'informe de l'OAC. En relació amb la part de la sol·licitud que demana accés a l'expedient, posa de manifest que la major part de la documentació que l'integra ha estat aportada per la pròpia persona reclamant i que la generada per l'OAC té un objecte diferent, i molt reduït, que el que tenen els processos penal i civil invocats a la sol·licitud. Invoca la reserva i confidencialitat derivats dels articles 18 i següents de la Llei 14/2008, de 5 de novembre de l'OAC, segons els quals no es poden divulgar les dades obtingudes com a conseqüència de l'exercici de les potestats d'inspecció i investigació de l'Oficina; aquests preceptes operarien com a límits al dret d'accés a la informació pública establerts per altres lleis i assumits per l'article 21.2 LTAIPBG. També invoca l'article 21.1.b LTAIPBG, segons el qual la informació sol·licitada pot ser denegada si la seva divulgació suposa un perjudici per a la investigació i sanció de les infraccions, així com també l'article 14.1.e de la Llei estatal 19/2013, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBGE), segons el qual es pot limitar l'accés a la informació sol·licitada quan suposi un perjudici per a la prevenció, investigació i sanció dels il·lícits. En base als límits invocats, l'OAC considera que no es pot donar accés a la informació sol·licitada fins que no hagi arribat a un posicionament definitiu sobre la investigació que té per objecte, al qual difícilment hi arribarà abans d'uns quatre mesos, perquè aquest és el termini demanat per l'Ajuntament afectat per revisar les actuacions assenyalades per l'OAC; per tant, l'oposició de l'OAC a l'accés sol·licitat seria únicament temporal, de manera que quan hagi arribat a un posicionament definitiu probablement podrà facilitar a la persona reclamant la informació sol·licitada, tal com ja se li havia anunciat a la resolució impugnada. També insisteix que l'expedient és a disposició dels òrgans judicials que entenen dels processos civil i penal referits a la sol·licitud, cap dels quals l'ha requerit a l'OAC. L'informe conclou: "D'acord amb totes les consideracions fàctiques i jurídiques exposades en aquest informe, aquesta Àrea considera que no s'han desvirtuat en cap cas els arguments que donen motivació a la Resolució dictada pel



director de l'Oficina en data 26.06.2020. Atès això, es considera que cal desestimar la Reclamació 296/2020, sens perjudici que s'ha ordenat l'accés a la informació en el moment en què decaiguin les limitacions aplicades temporalment”.

En segon lloc, en relació amb la part de la sol·licitud que demana un informe de l'actuació de l'OAC per protegir la persona reclamant, que aleshores era càrrec local electe i alertador, l'informe i l'expedient aportats per l'OAC acrediten que el 25 de maig de 2020 l'Oficina va trametre a la persona reclamant una nota del Director d'Anàlisi i Investigacions de l'OAC que donaria resposta a allò sol·licitat per aquesta part de la sol·licitud.

Fonaments jurídics

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

L'article 39.1 LTAIPBG estableix que “Les resolucions expresses o presumptes en matèria d'accés a la informació pública i, si escau, les que resolguin el recurs de reposició poden ésser objecte de reclamació gratuïta i voluntària davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, encarregada de vetllar pel compliment i les garanties del dret d'accés a la informació pública que regula aquest títol”. L'article 29 RGAIP desenvolupa aquest precepte i concreta que també poden ser objecte de reclamació davant la GAIP les comunicacions que substitueixin les resolucions i l'incompliment material del dret d'accés, quan aquest ha estat reconegut expressament o presumpta. D'acord amb aquests preceptes, la GAIP és competent per tramitar i resoldre aquesta Reclamació, ja que deriva d'una sol·licitud d'informació pública.

L'article 2.c LTAIPBG defineix el dret d'accés a la informació pública com “el dret subjectiu que es reconeix a les persones per a sol·licitar i obtenir la informació pública, en els termes i les condicions regulats per aquesta llei”. Per la seva banda, l'apartat b del mateix precepte defineix la informació pública com “la informació elaborada per l'Administració i la que aquesta té en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix aquesta llei”.

Segons l'article 18.1 LTAIPBG, “Les persones tenen el dret d'accedir a la informació pública, a què fa referència l'article 2.b, a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda”. I l'article 20.1 de la mateixa llei afegeix que “El dret d'accés a la informació pública es garanteix a totes les persones, d'acord amb el que estableix aquesta llei. El dret d'accés a la informació pública només pot ésser denegat o restringit per les causes expressament establertes per les lleis”.



Així mateix, els apartats 2 i 3 de l'article 20 LTAIPBG estableixen els següents requisits i criteris per a l'aplicació dels límits legals al dret d'accés a la informació pública: "2. Les limitacions legals al dret d'accés a la informació pública han d'ésser aplicades d'acord amb llur finalitat, tenint en compte les circumstàncies de cada cas concret, s'han d'interpretar sempre restrictivament en benefici d'aquest dret i no es poden ampliar per analogia. 3. Per a aplicar límits al dret d'accés a la informació pública, l'Administració no disposa de potestat discrecional i ha d'indicar en cada cas els motius que ho justifiquen. En la motivació cal explicitar el límit que s'aplica i raonar degudament les causes que en fonamenten l'aplicació".

A més, els límits legals al dret d'accés a la informació pública no són d'aplicació automàtica i absoluta (l'encapçalament de l'article 21 LTAIPBG es refereix expressament a què els límits enumerats per aquest precepte "poden" dur a la denegació de l'accés sol·licitat), de manera que l'article 22 de la mateixa Llei requereix que siguin aplicats d'acord amb criteris de proporcionalitat i temporalitat: "Els límits aplicats al dret d'accés a la informació pública han d'ésser proporcionals a l'objecte i la finalitat de protecció. L'aplicació d'aquests límits ha d'atendre les circumstàncies de cada cas concret, especialment la concurrència d'un interès públic o privat superior que justifiqui l'accés a la informació. 2. Els límits del dret d'accés a la informació pública són temporals si així ho estableix la llei que els regula, i es mantenen mentre perduren les raons que en justifiquen l'aplicació".

2. Sobre el dret d'accés a l'expedient sol·licitat

L'expedient demanat a l'apartat 1 de la sol·licitud d'informació pública de la qual deriva la Reclamació és sens dubte informació pública en poder de l'OAC (és un expedient d'aquest organisme públic), motiu pel qual en aplicació dels articles 18.1 i 20.1 LTAIPBG qualsevol persona tindria dret a accedir-hi, llevat que concorrin límits que en puguin justificar la denegació.

L'OAC invoca els límits dels articles 18 i següents de la Llei 14/2008, reguladora de l'Oficina (que estableixen la reserva i confidencialitat de la informació obtinguda per l'exercici de les funcions d'inspecció i investigació d'aquest organisme), que s'incorporen a l'LTAIPBG per la remissió feta pel seu article 21.2 als límits establerts per altres lleis i els dels articles 21.1.b LTAIPBG i 14.1.e LTAIPBGE, que preveuen restringir o denegar l'accés a informació que suposi un perjudici per a les funcions de prevenció, investigació i sanció d'infraccions. La concurrència d'aquests límits és evident, perquè l'expedient al qual es demana accés conté informació obtinguda en exercici de les funcions d'inspecció i investigació de l'OAC i perquè és precisament un expedient relatiu a l'exercici de funcions d'investigació i inspecció, a més de prevenció d'infraccions, afectat per tant pels articles 21.1.b LTAIPBG i 14.1.e LTAIPBGE.



La concurrència dels límits recollits pels articles 21 LTAIPBG i 14 LTAIPBGE, que inclouen, en base a la remissió feta per l'article 21.2 els establerts per la Llei de l'OAC, no comporta automàticament la denegació de la informació afectada (l'encapçalament de l'article 21 LTAIPBG diu que els límits "poden" comportar la denegació de l'accés sol·licitat, no l'obliguen), sinó la necessitat de valorar i ponderar, d'acord amb allò previst per l'article 22 LTAIPBG ("1. 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"), si han de prevaldre els drets i interessos públics als quals serveix l'accés a la informació, o ho han de fer els que resultarien afavorits per l'aplicació dels límits legals a aquest dret.

En aquest cas la persona reclamant no argumenta fins a quin punt l'accés a la informació sol·licitada és necessari o útil als efectes de defensar la seva posició jurídica en els processos civil i penal que invoca; per tant, no s'acredita la concurrència de cap interès públic o privat superior que justifiqui l'accés a la informació.

Per contra, l'OAC posa de manifest en les seves aportacions a aquest procediment l'escassa entitat de la informació sol·licitada en relació amb l'objecte dels processos civil i penal invocats per la persona reclamant, així com el fet que, de ser rellevant, els òrgans judicials pertinents poden requerir-la i l'OAC els la facilitaria sense cap mena de reserva. També argumenta que la difusió en el moment present de la informació sol·licitada podria perjudicar el procés d'investigació de l'OAC i que els límits que s'apliquen tenen una vigència temporal limitada, ja que tan bon punt l'Oficina hagi adoptat una posició definitiva sobre els fets investigats la persona reclamant podrà accedir a la informació sol·licitada.

Ateses les anteriors consideracions, cal concloure que en aplicació del principi de proporcionalitat requerit per l'article 22 LTAIPBG la ponderació s'ha de decantar favorablement a l'aplicació dels límits legals, perquè la persona reclamant no ha acreditat cap perjudici significatiu resultant de la denegació (que és provisional) de l'accés sol·licitat, si els interessos públics inherents als processos judicials invocats ho requerissin els òrgans judicials podrien accedir-hi i, en canvi, si es facilita l'accés es podrien perjudicar les actuacions investigadores en curs de l'OAC.

En conseqüència, és procedent desestimar la Reclamació en relació amb allò sol·licitat a l'apartat primer de la sol·licitud d'informació de la que deriva.



3. Sobre el dret d'accés a l'informe sol·licitat

La segona part de la sol·licitud demana un informe de l'actuació de l'OAC per protegir la persona reclamant, que aleshores era càrrec local electe i alertador. Pel que sembla, aquesta part de la sol·licitud demana la confecció d'un informe que expliqui a la persona reclamant les actuacions fetes per l'OAC per protegir-la; sense entrar a valorar ni qüestionar l'eventual legitimitat d'aquesta pretensió, el cas és que no pot ser emparada en el dret d'accés a la informació pública. Aquest dret garanteix l'accés a informació pública, en el sentit definit per l'article 2.b LTAIPBG, és a dir, d'informació que es troba en poder de l'Administració, però no la confecció d'informes, tasca que excedeix del que és merament accés a la informació pública. En aquestes circumstàncies, aquest segon apartat de la sol·licitud seria afectat per l'article 33.2 RGAIP, que estableix la inadmissibilitat de les reclamacions que no tenen per objecte el dret d'accés a la informació pública.

A més a més, resulta que, tal com acredita el darrer paràgraf dels antecedents, l'OAC va facilitar un informe (o nota explicativa) sobre aquesta qüestió el 25 de maig de 2020, molt abans de la presentació de la Reclamació, de forma que quan aquesta es formula allò demanat pel segon apartat de la sol·licitud ja havia set facilitat a la persona reclamant, motiu pel qual s'ha de concloure que aquesta segona part està mancada d'objecte.

A la vista de les consideracions anteriors, és procedent inadmetre la Reclamació en relació amb el segon apartat de la sol·licitud, perquè no té per objecte el dret d'accés a la informació pública i està mancada d'objecte.

4. Publicitat de les resolucions de la GAIP

L'article 44 LTAIPBG preveu que les resolucions de la GAIP s'han de publicar en el portal de la Comissió previst a l'article 25 RGAIP, amb la dissociació prèvia de les dades personals.

Resolució

Sobre la base dels antecedents i fonaments jurídics exposats, el Ple de la GAIP, en la sessió de 30 de juliol de 2020, resol per unanimitat:

1. Inadmetre la Reclamació 296/2020, en relació amb la part de la sol·licitud que demana un informe de l'actuació de l'OAC per protegir la persona reclamant, que aleshores era càrrec local electe i alertador, perquè aquesta pretensió no té per objecte el dret d'accés a la informació pública i, a més a més, l'informe en qüestió ja va ser lliurat a la persona reclamant abans de presentar la Reclamació.



2. Desestimar la Reclamació 296/2020, en relació amb la part de la sol·licitud que demana còpia íntegra de l'expedient APV 075-2017, perquè els límits legals que hi concorren en aquest cas prevalen damunt del dret d'accés a aquesta informació.
3. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació /2020 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.