

Resolució 405/2021, de 7 de maig¹

Número d'expedient de la reclamació: 156/2021

Administració reclamada: Ajuntament de Vilafranca del Penedès

Informació reclamada: Gestió municipal de denúncies en matèria d'accessibilitat.

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

Resum: Els límits aplicats estan previstos legalment per als casos d'investigació o sanció d'infraccions penals, administratives o disciplinàries (article 21.1.b LTAIPBG) i per als de dades personals relatives a la comissió d'infraccions penals, administratives o disciplinàries (article 23 LTAIPBG). D'acord amb l'informe municipal aportat a aquest procediment, les actuacions municipals dutes a terme o en curs arran de la denúncia de la persona reclamant no tenen per objecte la qualificació d'infraccions, sinó la prèvia comprovació dels fets i la seva eventual cobertura legal. Tan cert és que en un dels casos no s'hauria passat de la fase de comprovació i en els altres quatre s'hauria descartat l'existència d'irregularitats. En aquestes circumstàncies, l'aplicació dels límits legals al dret d'accés a la informació pública citats és excessivament rigorosa, allunyada dels criteris establerts per l'article 20 LTAIPBG ("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.") i, en conseqüència, injustificada.

Paraules clau: Ajuntaments. Denúncies. Infraccions. Sancions. Barreres arquitectòniques. Reclamació contra silenci. APDCAT. Dades personals. Comissió d'infraccions. Aplicació restrictiva dels límits. Lliurament parcial extemporani.

Ponent: Josep Mir Bagó

Antecedents

1. El 12 de febrer de 2021 entra a la GAIP la Reclamació 156/2021, presentada contra l'Ajuntament de Vilafranca del Penedès, en relació amb la sol·licitud d'accés a la informació pública indicada en l'antecedent 2. La persona reclamant no demana el procediment de mediació previst per l'article 42 de la Llei 19/2014, de 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 promulgat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP).

¹ El text original, elaborat pel ponent, s'ha escrit en castellà.



2. El 7 de gener de 2021 la persona reclamant demana a l'Ajuntament de Vilafranca del Penedès: 1. Detall de les gestions municipals en relació amb les denúncies d'accessibilitat derivades pel Departament de Treball, Assumptes Socials i Famílies (DTASF). 2. Estat actual de cada barrera arquitectònica denunciada. 3. Data en la qual s'ha eliminat la barrera. 4. Gestions pendents en cada denúncia. Demana de rebre la informació per escrit i mitjançant correu postal.
3. La Reclamació presentada el 12 de febrer de 2021 assenyala que la persona reclamant no ha rebut resposta a la seva 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, conforme a les legislacions de procediment administratiu i 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.
5. El 18 de febrer de 2021 la GAIP comunica la Reclamació a l'Ajuntament de Vilafranca del Penedès i li requereix que, dins del termini de quinze dies establert per l'article 33.4 RGAIP, li remeti un informe sobre la mateixa, així com còpia de l'expedient de la sol·licitud d'informació de la qual porta causa i, en general, dels antecedents que puguin ser rellevants per resoldre la Reclamació.
6. El 2 de març de 2021 la GAIP rep l'informe de l'Ajuntament. Indica que el 16 de febrer passat l'Ajuntament hauria resolt l'estimació parcial de la sol·licitud, facilitant la informació sol·licitada sense dades identificatives, en aplicació del límit de protecció de les dades personals especialment protegits de l'article 23 LTAIPBG i del relatiu a la protecció de la investigació i sanció d'infraccions de l'article 21.1.b LTAIPBG. L'aplicació d'aquests límits obeiria al fet que la sol·licitud d'informació demana de conèixer les actuacions fetes en relació amb cinc denúncies que haurien estat investigades pels serveis municipals, concloent que en quatre d'elles no hi hauria cap irregularitat i la cinquena es trobaria en fase de comprovació, per determinar l'eventual necessitat de deficiències que calgués corregir.
7. El 5 de març de 2021, després de constatar que l'Ajuntament desestima parcialment la sol·licitud invocant la protecció de dades personals, la GAIP sol·licita l'informe de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) previst per l'article 42.8 LTAIPBG. El 8 de març de 2021 la GAIP informa les parts sobre l'ampliació del termini per resoldre que comporta la sol·licitud de l'esmentat informe.

8. El 26 de març de 2021 la GAIP rep l'informe de l'APDCAT, que conclou: “d'acord amb la normativa de protecció de dades personals, no resulta justificat donar accés a la informació sol·licitada de manera que permeti identificar les persones afectades. Es pot lliurar informació agregada, de manera que no permeti identificar les persones afectades, tal com ha fet l'Ajuntament.” Aquesta conclusió es fonamenta, entre altres, en les següents observacions i consideracions: la persona reclamant és denunciador d'eventuals infraccions de la legislació d'accessibilitat i supressió de barreres arquitectòniques i la informació sol·licitada versa sobre denúncies presentades per ella mateixa, la qual cosa no li confereix la condició d'interessada en el procediment, motiu pel qual la seva sol·licitud s'ha de regir per la LTAIPBG; l'article 23 LTAIPBG exclou l'accés a les dades de la informació sol·licitada que permetin relacionar, sigui de manera directa o indirecta (a través del NIF, el nom comercial, l'adreça o una altra informació que permeti acabar identificant les persones físiques titulars dels mateixos), les inspeccions i gestions dutes a terme en relació amb les persones físiques titulars (incloses les que ho siguin en la seva condició empresarial o professional) dels negocis objecte de la inspecció, si bé això no impedeix de facilitar la informació agregada sobre el resultat de les inspeccions, sempre que no es pugui relacionar amb les persones físiques afectades; si als expedients consta informació que contingui dades personals i que no es refereixi a la comissió d'infraccions, l'accés a ella s'ha de regir per l'article 24.1 (segons el qual s'ha de facilitar la informació merament identificativa, relativa a l'organització i funcionament de l'Administració, concepte que és determinat per l'article 70.2 del Decret 8/2021, de transparència i accés a la informació pública) i, en el seu cas, 24.2 (que es refereix a la resta de dades personals que no siguin especialment protegits i que l'autoritza en funció de la ponderació, cas per cas, dels interessos en joc); en aplicació d'aquests preceptes, l'informe considera pertinent facilitar informació sobre la gestió municipal de les denúncies, inclosa la identitat de personal de l'Ajuntament que hagi participat en ella, evitant en tot cas facilitar dades que identifiquin o permetin identificar persones físiques titulars d'establiments que hagin estat objecte de valoració municipal sobre el compliment de la normativa de supressió de barreres arquitectòniques, encara en el cas que la valoració municipal les hagi exonerat de tota responsabilitat, ja que per eliminació això podria permetre identificar la persona titular de l'establiment l'eventual responsabilitat del qual segueix en estudi.
9. El 30 de març de 2021 la GAIP sol·licita a l'Ajuntament les dades dels establiments afectats, a fi de poder notificar-los la Reclamació i donar-los audiència en aquest procediment, en aplicació de l'establert pels articles 31 LTAIPBG i 34 RGAIP.
10. El 12 d'abril de 2021 la GAIP rep les dades per a notificacions indicades per l'antecedent anterior. Es tracta de cinc establiments identificats pel seu nom comercial i la seva adreça.



11. Entre el 14 i el 20 d'abril de 2021 s'efectuen les notificacions indicades per l'antecedent 9 a les terceres persones afectades per la Reclamació, a qui es dona un termini de 10 dies per formular al·legacions en defensa dels seus drets i interessos. La GAIP notifica a les parts l'ampliació en 15 dies del termini per resoldre prevista per l'article 31 LTAIPBG.
12. El 26 d'abril de 2021 la GAIP rep les al·legacions d'un dels establiments consultats, que es limita a indicar que no té cap constància de denúncia en matèria de barreres arquitectòniques. La GAIP li respon remetent-li l'Ajuntament, ja que aquesta Comissió tampoc no té en el seu poder el text de les denúncies. No consten més al·legacions.

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, en el seu cas, les que resolguin el recurs de reposició poden ser objecte de reclamació gratuïta i voluntària davant de 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 el present títol". L'article 29 RGAIP desenvolupa aquest precepte i concreta que també poden ser objecte de reclamació davant de la GAIP les comunicacions que substitueixen les resolucions. De conformitat 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 les persones per sol·licitar i obtenir la informació pública, en els termes i condicions regulats per la present llei." Per la seva part, 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 l'establert per la present llei".

Segons l'article 18.1 LTAIPBG, "Les persones tenen el dret a accedir a la informació pública, a la qual es refereix 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 l'establert per la present llei. El dret d'accés a la informació pública només pot ser 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 que els límits enumerats per aquest precepte "poden" portar 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: "1. Els límits aplicats al dret d'accés a la informació pública han de ser proporcionals a l'objecte i la finalitat de protecció. L'aplicació dels esmentats 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 justifiquen la seva aplicació".

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

Els antecedents posen de manifest que l'Ajuntament ha resolt estimar parcialment la sol·licitud i facilitar a la persona reclamant la informació sol·licitada exceptuant la relativa a les dades identificatives, en considerar que es presenten en la informació sol·licitada els límits dels articles 21.1.b i 23 LTAIPBG. Per tant, aquesta Resolució només s'ha de pronunciar en relació amb la divulgació de la identificació dels establiments afectats, ja que, en relació amb la resta de la sol·licitud, d'acord amb l'afirmat per l'informe municipal, s'hauria produït la pèrdua d'objecte de la Reclamació.

Per les raons que s'exposen seguidament, l'aplicació dels límits invocats per l'Ajuntament a la informació sobre les actuacions dutes a terme pels serveis municipals és injustificada, en perjudici del dret d'accés a la informació pública. Els límits aplicats estan previstos legalment per als casos d'investigació o sanció d'infraccions penals, administratives o disciplinàries (article 21.1.b LTAIPBG) i per als de dades personals relatives a la comissió d'infraccions penals, administratives o disciplinàries (article 23 LTAIPBG). D'acord amb l'informe municipal aportat a aquest procediment, les actuacions municipals dutes a terme o en curs arran de la denúncia de la persona reclamant no tenen per objecte la qualificació d'infraccions, sinó la prèvia comprovació dels fets i la seva eventual cobertura legal. Tan cert és que en un dels casos no



s'hauria passat de la fase de comprovació i en els altres quatre s'hauria descartat l'existència d'irregularitats. En aquestes circumstàncies, l'aplicació dels límits legals al dret d'accés a la informació pública citats és excessivament rigorosa, allunyada dels criteris establerts per l'article 20 LTAIPBG ("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") i, en conseqüència, injustificada.

A més, l'aplicació del límit al dret d'accés a la informació pública establert per l'article 21.1.b ("El dret d'accés a la informació pública pot ser denegat o restringit si el coneixement o divulgació de la informació comporta un perjudici per a: (...) b) La investigació o la sanció de les infraccions penals, administratives o disciplinàries"), segons la Memòria del Conveni del Consell d'Europa per a l'accés als documents públics, s'ha de justificar en protegir l'eficàcia i la bona finalitat del procediment; en aquest cas, en el qual l'Ajuntament ha indicat que les indagacions han finalitzat sense apreciar-se responsabilitat, no té cap justificació l'aplicació de tal límit, ja que no hi ha cap procediment sancionador ni d'investigació que hagi de ser protegit.

Per la seva part, l'article 23 LTAIPBG, que qualifica d'especialment protegida la informació relativa a la comissió d'infraccions, és aplicable únicament quan la responsabilitat infractora sigui atribuïble a persona físiques, ja que són aquestes les úniques protegides per tal precepte. Doncs bé, en aquest cas ni hi ha dades relatives a l'eventual comissió d'infraccions, ja que totes les avaluacions van acabar descartant la responsabilitat infractora (d'acord amb l'establert pels articles 62 i 63 de la Llei 13/2014, d'accessibilitat, les actuacions d'inspecció i d'eventual reparació d'incompliments en matèria de barreres arquitectòniques no formen part del procediment sancionador, que és posterior), ni estan en joc dades de persones físiques, ja que l'única identificació utilitzada per l'Ajuntament és la comercial i la mercantil.

Finalment, s'ha d'indicar també que han estat consultats els establiments afectats, cap dels quals no ha posat de manifest que de l'accés sol·licitat es puguin derivar perjudicis per als seus drets i interessos.

En atenció a les anteriors consideracions és procedent estimar la Reclamació i facilitar a la persona reclamant, a més de la informació que ja ha posat a la seva disposició l'Ajuntament de Vilafranca del Penedès, la relativa a la identificació dels establiments afectats.



3. 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.

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 7 de maig de 2021, resol per unanimitat:

1. Estimar parcialment la Reclamació 156/2021 i declarar el dret de la persona reclamant a la informació relativa a la identitat dels establiments afectats per la sol·licitud.
2. Declarar la pèrdua sobrevinguda parcial d'objecte de la Reclamació en relació amb la resta de pretensions de la sol·licitud, ja que han estat estimades per l'Ajuntament, que ha facilitat la informació corresponent.
3. Requerir l'Ajuntament de Vilafranca del Penedès que lliuri la informació indicada a l'apartat anterior a la persona reclamant en el termini de deu dies des de la notificació de la present resolució i que tot seguit n'informi la GAIP.



4. Convidar la persona reclamant a comunicar a la GAIP qualsevol incidència que es produeixi amb motiu del compliment d'aquesta Resolució i que pugui perjudicar als seus drets i interessos.
5. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 156/2021 i disposar la publicació de la present 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.