

**Resolució 458/2021, de 20 de maig****Número d'expedient de la Reclamació:** 309/2021**Administració reclamada:** Institut Municipal de l'Habitatge i Rehabilitació de Barcelona**Informació reclamada:** Dos correus electrònics.**Sentit de la resolució:** Estimació parcial i pèrdua sobrevinguda parcial de l'objecte de la Reclamació

**Resum:** Els correus electrònics, pel sol fet de ser-ho, no tenen perquè ser qualificats com a documents de treball intern sense rellevància ni interès públic. En primer lloc, perquè sovint són un mitjà de comunicació externa, entre l'Administració i altres interlocutors. En segon lloc, perquè si bé a vegades poden ser simples documents de treball, en altres ocasions expressen voluntat o decisions administratives. I en tercer lloc, perquè no és infreqüent que puguin tenir rellevància o interès públic, en tant que poden expressar fonamentacions, argumentacions o decisions administratives amb conseqüències per als interessos públics o de terceres persones. Per tant, els correus electrònics, en general, no tenen per què ser qualificats, pel sol fet de la seva naturalesa, de documents de treball intern sense rellevància ni interès públic. I cal recordar que, com a eventual causa d'inadmissibilitat, caldria que es complissin acumulativament aquestes notes de tractar-se de documents de treball intern i, a més, no tenir rellevància ni interès públic. És més que qüestionable que no tinguin rellevància ni interès públic, ja que valoren una situació jurídica complexa (la possibilitat de llogar un habitatge que gaudeix d'ajuts públics sotmesos a un règim jurídic diferent al d'altres ajuts a l'habitatge) i les conclusions que s'obtinguin poden tenir conseqüències significatives en els drets de la persona reclamant i, si s'escau, d'altres persones en una situació similar; en aquest context, el procés de formació interna del criteri que finalment apliqui l'IMHRB pot ser rellevant per valorar la seva consistència jurídica, i a aquests efectes els correus electrònics sol·licitats hi poden jugar un paper significatiu.

**Paraules clau:** Organismes municipals. Ajuntament de Barcelona. Persona interessada. Correus electrònics. Habitatges protegits. Lloguer. Reclamació contra silenci. Lliurament parcial extemporani. Document intern. Dades personals. Altres drets privats legítims.

**Ponent:** Josep Mir Bagó

**Antecedents**

1. El 12 d'abril de 2021 entra a la GAIP la Reclamació 309/2021, presentada per una persona interessada contra l'Institut Municipal de l'Habitatge i Rehabilitació de Barcelona (IMHRB), 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 21 de febrer de 2021 la persona reclamant presenta la següent sol·licitud a l'Ajuntament de Barcelona: "Amb relació a la reclamació núm. 25/2021 presentada davant la Comissió de Garantia d'Accés a la Informació Pública (en endavant, GAIP) contra l'Institut Municipal de l'Habitatge i Rehabilitació de Barcelona (en endavant, IMHRB), la Sra. xxxx, Secretària Delegada de l'IMHRB va trametre el 8 de febrer de 2021 un informe en el que exposa de manera parcial diferents qüestions relacionades amb uns drets de superfície. A l'esmentat informe que no parla de la informació reclamada s'adjunten diversos correus de l'IMHRB, però no s'inclou la resposta. Sol·licito els correus de resposta dels correus interns de l'IMHRB següents: 1. Correu del 22 de juny de 2020 de xxxx (amb còpia a xxxx) adreçat als Departaments de Finques i Disciplina Habitatge, en el qual se'ls preguntava si podien aconsellar alguna actuació (pàgina 17 del pdf aportat). 2. Correu del 9 d'octubre de 2020 de xxxx adreçat a xxxx, relatiu a la petició per llogar l'habitatge (pàgina 25 del pdf aportat). Format : Per correu electrònic".
3. El 18 de març de 2021 l'IMHRB indica el següent a la persona reclamant: "En relació a la vostra sol·licitud d'accés a la informació pública presentada en aquest Ajuntament amb número d'expedient DA-2021-0075, us comuniquem que en virtut del que disposa l'article 33.2 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, el termini d'un mes per resoldre-la vostra sol·licitud serà prorrogat en quinze dies més, atenent al volum i a la complexitat de la informació requerida. Per tot l'exposat la data màxima de termini per resoldre la vostra sol·licitud és el dia 01/04/2021".
4. La Reclamació presentada el 12 d'abril de 2021 reitera la sol·licitud anterior i indica que l'IMHRB no l'ha contestada.
5. El 14 d'abril 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.
6. El 14 d'abril de 2021 la GAIP comunica la Reclamació 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 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.
7. El 12 de maig de 2021 la GAIP rep una comunicació de la persona reclamant, que indica haver rebut uns correus electrònics de part de l'IMHRB, però que no són els correus



sol·licitats, que eren els de resposta als d'origen facilitats. La persona reclamant acredita haver notificat a l'IMHRB aquest fet i reiterat la sol·licitud.

8. El 13 de maig de 2021 la GAIP trasllada a l'IMHRB la documentació indicada a l'antecedent anterior, per al seu coneixement.
9. El 18 de maig de 2021 la GAIP rep l'informe de l'IMHRB, que considera que la informació sol·licitada és afectada per la causa d'inadmissibilitat de l'article 29.1.a LTAIPBG (perquè es tracta de correus electrònics i documentació de treball intern, sense rellevància ni interès públic), però que, tanmateix, l'Institut l'ha facilitat a la persona reclamant, i l'adjunta. Els correus adjuntats satisfan efectivament el primer apartat de la sol·licitud (hi ha la resposta sol·licitada al correu del 22 de juny de 2020 de xxxx (amb còpia a xxxx) adreçat als Departaments de Finques i Disciplina Habitatge, en el qual se'ls preguntava si podien aconsellar alguna actuació), però no s'adjunta el sol·licitat al segon apartat de la sol·licitud.
10. El 19 de maig de 2021 la GAIP trasllada a la persona reclamant la documentació aportada per l'Ajuntament.

## 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. Sobre l'admissibilitat de la sol·licitud**

L'informe municipal al·lega –tot sigui dit: més aviat de passada i sense treure'n conseqüències pràctiques- la inadmissibilitat de la sol·licitud, sobre la base de l'article 29.1.a LTAIPBG, perquè allò que demana són correus electrònics i “documentació de treball intern, sense rellevància ni interès públic”. No està clar a l'al·legació municipal si la condició de documentació de treball intern, sense rellevància ni interès públic, és conseqüència general obligada del fet de tractar-se de correus electrònics, o si considera que són els correus electrònics en concret sol·licitats els que no tenen rellevància ni interès públic. Davant del dubte, es valoren tot seguit ambdues línies de consideracions.



Els correus electrònics, pel sol fet de ser-ho, no tenen perquè ser qualificats com a documents de treball intern sense rellevància ni interès públic. En primer lloc, perquè sovint són un mitjà de comunicació externa, entre l'Administració i altres interlocutors. En segon lloc, perquè si bé a vegades poden ser simples documents de treball, en altres ocasions expressen voluntat o decisions administratives. I en tercer lloc, perquè no és infreqüent que puguin tenir rellevància o interès públic, en tant que poden expressar fonamentacions, argumentacions o decisions administratives amb conseqüències, directes o indirectes, per als interessos públics o de terceres persones. Per tant, els correus electrònics, en general, no tenen perquè ser qualificats, pel sol fet de la seva naturalesa, documents de treball intern sense rellevància ni interès públic. I cal recordar que, com a eventual causa d'inadmissibilitat, caldria que es complissin acumulativament aquestes notes de tractar-se de documents de treball intern i, a més, no tenir rellevància ni interès públic.

Per la seva banda, els correus electrònics sol·licitats en concret semblen, certament, documents de treball intern, ja que expressen un procés intern de l'IMHRB d'anàlisi i formació d'una valoració administrativa en relació amb un cas concret. Però és més que qüestionable que no tinguin rellevància ni interès públic, ja que valoren una situació jurídica complexa (la possibilitat de llogar un habitatge que gaudeix d'ajuts públics sotmesos a un règim jurídic diferent al d'altres ajuts a l'habitatge) i les conclusions que s'obtinguin poden tenir conseqüències significatives en els drets de la persona reclamant i, si s'escau, d'altres persones en una situació similar; en aquest context, el procés de formació interna del criteri que finalment apliqui l'IMHRB pot ser rellevant per valorar la seva consistència jurídica, i a aquests efectes els correus electrònics sol·licitats hi poden jugar un paper significatiu.

Ateses les anteriors consideracions, és procedent descartar la concurrència de la causa d'inadmissibilitat de les sol·licituds d'informació pública de l'article 29.1.a LTAIPBG.

### **3. Sobre el dret de la persona reclamant a la informació sol·licitada**

La informació sol·licitada (dos correus electrònics de serveis o de persones al servei de l'IMHRB, emesos en resposta a dos altres correus electrònics interns de l'Institut, sobre qüestions de la seva competència) és informació pública, ja que ha d'haver estat creada al sí de l'Administració i és plausible que romangui en el seu poder. Per tant, en aplicació dels articles 18.1 i 20.1 LTAIPBG, qualsevol persona tindria dret a accedir-hi, llevat que concorrien límits que puguin determinar-ne la denegació.

No s'ha invocat la concurrència de límits al dret d'accés a la informació pública sol·licitada. Nogensmenys, per les característiques de la informació sol·licitada, és procedent valorar l'eventual concurrència de dos dels límits establerts pels articles 21 a 24 LTAIPBG: els interessos privats legítims i la protecció de les dades personals. El límit dels interessos privats



legítims podria concórrer si fos una tercera persona la que demanés informació que afecta directament i exclusivament un habitatge de la persona reclamant; ara bé, com que és la pròpia persona reclamant qui demana la informació, la concurrència d'aquest límit queda desactivada.

El límit de la protecció de les dades personals ha de ser valorat en relació amb les dades de les persones destinatàries o que emeten els correus electrònics sol·licitats; la protecció jurídica d'aquestes dades, d'acord amb l'article 70.2 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública és la prevista per l'article 24.1 LTAIPBG, segons el qual "s'ha de donar accés a la informació pública si es tracta d'informació directament relacionada amb l'organització, el funcionament o l'activitat pública de l'Administració que contingui dades personals merament identificatives llevat que, excepcionalment, en el cas concret hagi de prevaler la protecció de dades personals o altres drets constitucionalment protegits". El fet que el precepte citat estableixi legalment la prevalença del dret d'accés damunt la protecció de les dades identificatives de les persones afectades, afegit a la circumstància de què la persona reclamant coneix perfectament quines són les identitats personals afectades, porta a què la concurrència de les dades en qüestió no pot impedir l'accés a la informació sol·licitada.

Dels dos correus electrònics sol·licitats, l'informe municipal, que ha estat comunicat per la GAIP a la persona reclamant, en facilita un, concretament el demanat a l'apartat 1 de la sol·licitud, en relació amb el qual s'hauria produït, en conseqüència, la pèrdua sobrevinguda parcial de l'objecte de la sol·licitud. Però manca el demanat a l'apartat 2, és a dir: el correu electrònic de resposta al correu electrònic del 9 d'octubre de 2020 de xxxx adreçat a xxxx, relatiu a la petició per llogar l'habitatge (pàgina 25 del pdf aportat, indicat a l'antecedent 2), en relació amb el qual és procedent requerir-ne a l'IMHRB el lliurament a la persona reclamant. Naturalment, si aquest correu electrònic sol·licitat no existeix en poder de l'IMHRB, cal que l'Institut així ho indiqui a la persona reclamant.

#### **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 20 de maig de 2021, resol per unanimitat:

1. Declarar l'admissibilitat de la Reclamació 309/2021.
2. Estimar parcialment la Reclamació 309/2021 i declarar el dret de la persona reclamant a la informació relativa al correu electrònic de resposta al correu electrònic del 9 d'octubre de 2020 de xxxx adreçat a xxxx, relatiu a la petició per llogar l'habitatge (pàgina 25 del pdf aportat, indicat a l'antecedent 2).
3. Declarar la pèrdua sobrevinguda parcial de la Reclamació 309/2021, en relació amb la informació demanada al primer apartat de la sol·licitud.
4. Requerir a l'IMHRB que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 2 dins del termini màxim de deu dies.
5. Requerir a l'IMHRB 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.
6. Convidar a la persona reclamant que informi a la GAIP de qualsevol incidència que es produeixi amb motiu del compliment d'aquesta Resolució.



7. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 309/2021 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](mailto: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](http://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 adreça 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.