

Resolució 526/2020, d'1 d'octubre**Número d'expedient de la reclamació:** 432/2020**Administració reclamada:** ESPIMSA**Informació reclamada:** Dades diverses sobre béns de l'empresa.**Sentit de la resolució:** Estimació parcial

Resum: Aquesta documentació, malgrat tenir la condició d'informació pública, segurament deu incloure dades privades, almenys en tots aquells casos que l'anterior titular era una persona privada i constin les seves dades al contracte o a l'escriptura. La presència d'aquestes dades privades afecta els límits al dret d'accés a la informació pública regulats pels articles 21.1.f (altres drets privats legítims) i 24.2 (dades personals ordinàries) LTAIPBG; en aquests casos, els articles 22 i 24.2 LTAIPBG requereixen la ponderació entre els drets i interessos en joc, per tal de valorar si han de prevaldre els límits legals indicats o el dret d'accés a la informació pública afectada; en aquest cas la persona reclamant no ha aportat a aquest procediment consideracions sobre fins a quin punt és rellevant per a la finalitat de l'accés sol·licitat conèixer les dades de les persones privades que varen transferir els immobles a ESPIMSA i de la seva motivació de la Reclamació (anecedent 3) més aviat es desprèn que aquestes dades privades són irrelevantes per a l'accés sol·licitat, la finalitat del qual seria bàsicament comprovar que els béns de l'empresa es destinen efectivament als fins per als quals es va crear ESPIMSA. A la vista de les anteriors consideracions, es pot concloure que la supressió d'aquesta informació sobre contractes i escriptures de les dades relatives a les persones, físiques o jurídiques, que hi pugui haver no suposaria cap sacrifici per al dret d'accés, ni per a les terceres persones afectades. L'article 51 del Reial Decret legislatiu 1/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de Cadastre immobiliari, estableix que són dades protegides la identitat, el codi d'identificació i del domicili dels qui figurin en el cadastre immobiliari com a titulars, així com també els valors cadastrals; ara bé, a part de què la informació dels valors cadastrals no és sol·licitada, és obvi que aquesta reserva no opera quan la titularitat de l'immoble correspon a una Administració pública, ja que la difusió d'aquesta titularitat, com s'acaba de comentar al paràgraf anterior, és fins i tot una obligació de publicitat activa; per tant, cal entendre que no hi ha cap límit legal que pugui justificar la denegació d'aquesta informació.

Paraules clau: Empreses públiques. Patrimoni. Contractes. Escripures. Actes. Reclamació contra silenci. Límits. Dades personals. Cadastre.

Ponent: Josep Mir Bagó

Antecedents

1. El 24 de agosto de 2020 entra a la GAIP la Reclamació 432/2020, presentada contra l'Empresa de Serveis i Promocions d'Iniciatives Municipals SA (ESPIMSA), en relació amb la sol·licitud indicada a l'anecedent 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 20 de juliol de 2020 la persona reclamant demana a l'OMAC de l'Ajuntament de Tarragona (que sol actuar de registre únic per a totes les empreses i organismes municipals) informació dels "terrenys i béns naturals" del "inventari dels béns propietat d'ESPIMSA comptabilitzats a 31 de desembre de 2018": 1. Còpies dels contractes de compra/venda (escriptures). 2. Fitxa cadastral d'implantació (plans d'ubicació). 3. Acta dels consells d'administració que aproven les compres dels terrenys. 4. Còpia de l'informe/estudi i justificació del servei que presten a ESPIMSA els béns següents: Clot Fores, Solar Mas d'en Garriga (Clot Fores), Solar Mas Jové/Martí (Vilabeltran).
3. La Reclamació presentada el 24 d'agost de 2020 indica que la persona reclamant no ha rebut resposta a l'anterior sol·licitud. Com a motiu de la Reclamació es fa esment de l'interès de la persona reclamant de vetllar per tal que els béns i recursos d'ESPIMSA es destinin al servei públic per al qual es va crear aquesta empresa.
4. El 25 d'agost de 2020 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.
5. El 26 d'agost de 2020 la GAIP comunica la Reclamació a ESPIMSA 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. Després d'haver transcorregut a bastament el termini indicat, la GAIP no ha rebut resposta d'aquest requeriment.

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. Manca de col·laboració de l'Administració

L'antecedent 5 posa de manifest que l'empresa municipal reclamada 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'ESPIMSA 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. Dret d'accés a la informació sol·licitada

La informació sol·licitada (terrenys i béns naturals de l'inventari dels béns propietat d'ESPIMSA, còpies dels contractes de compra/venda o de les escriptures, fitxa cadastral d'implantació (plànols d'ubicació), acta dels consells d'administració que aproven les compres dels terrenys i còpia de l'informe/estudi i justificació del servei que presten a ESPIMSA determinats béns), en la mesura que existeixi en poder de l'empresa municipal reclamada, és sens dubte informació pública, atesa la definició que fa d'aquest concepte l'article 2.b LTAIPBG i, en conseqüència, qualsevol persona té dret a accedir-hi, de conformitat amb els articles 18.1 i 20.1 LTAIPBG, sempre que no concorrin límits legals que puguin justificar-ne la denegació.

Es valoren tot seguit els límits o les altres circumstàncies que poden concórrer a cada un dels apartats de la sol·licitud i l'abast conseqüent del dret d'accés a la informació pública en relació amb cada un d'ells.

Terrenys i béns naturals de l'inventari dels béns propietat d'ESPIMSA. No sembla que pugui concórrer a aquesta informació cap límit legal que pugui justificar-ne la denegació; fins i tot l'article 11.2.a LTAIPBG estableix l'obligació de les administracions subjectes a aquesta Llei (que inclou les empreses públiques, com ara ESPIMSA) a difondre al seu web de transparència la informació patrimonial següent: "la informació sobre les dades més rellevants de l'inventari general del patrimoni pel que fa als béns immobles de domini públic i patrimonials i als béns mobles amb un valor especial". Per tant, la relació dels béns immobles que demana aquest primer apartat de la sol·licitud hauria d'estar publicada al web de transparència d'ESPIMSA;



amb més motiu, qualsevol persona pot accedir a aquesta informació en exercici del dret d'accés a la informació pública.

Còpies dels contractes de compra/venda o de les escriptures. Aquesta documentació, malgrat tenir la condició d'informació pública, segurament deu incloure dades privades, almenys en tots aquells casos que l'anterior titular era una persona privada i constin les seves dades al contracte o a l'escriptura. La presència d'aquestes dades privades afecta els límits al dret d'accés a la informació pública regulats pels articles 21.1.f (altres drets privats legítims) i 24.2 (dades personals ordinàries) LTAIPBG; en aquests casos, els articles 22 i 24.2 LTAIPBG requereixen la ponderació entre els drets i interessos en joc, per tal de valorar si han de prevaldre els límits legals indicats o el dret d'accés a la informació pública afectada; en aquest cas la persona reclamant no ha aportat a aquest procediment consideracions sobre fins a quin punt és rellevant per a la finalitat de l'accés sol·licitat conèixer les dades de les persones privades que varen transferir els immobles a ESPIMSA i de la seva motivació de la Reclamació (antecedent 3) més aviat es desprèn que aquestes dades privades són irrelevantes per a l'accés sol·licitat, la finalitat del qual seria bàsicament comprovar que els béns de l'empresa es destinen efectivament als fins per als quals es va crear ESPIMSA. A la vista de les anteriors consideracions, es pot concloure que la supressió d'aquesta informació sobre contractes i escriptures de les dades relatives a les persones, físiques o jurídiques, que hi pugui haver no suposaria cap sacrifici per al dret d'accés, ni per a les terceres persones afectades. En conseqüència, escau declarar el dret de la persona reclamant a la informació sol·licitada per aquest segon apartat de la sol·licitud, si bé suprimint prèviament d'ella les dades sobre persones físiques o jurídiques que pugui contenir.

Fitxa cadastral d'implantació (plànols d'ubicació). En relació amb els límits que poden concórrer a la informació sol·licitada, cal tenir en compte que l'article 51 del Reial Decret legislatiu 1/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de Cadastre immobiliari, estableix que són dades protegides la identitat, el codi d'identificació i del domicili dels qui figurin en el cadastre immobiliari com a titulars, així com també els valors cadastrals; ara bé, a part de què la informació dels valors cadastrals no és sol·licitada, és obvi que aquesta reserva no opera quan la titularitat de l'immoble correspon a una Administració pública, ja que la difusió d'aquesta titularitat, com s'acaba de comentar al paràgraf anterior, és fins i tot una obligació de publicitat activa; per tant, cal entendre que no hi ha cap límit legal que pugui justificar la denegació d'aquesta informació. Per tant, cal declarar el dret de la persona reclamant a què ESPIMSA li faciliti la fitxa cadastral d'implantació o/i el plànol d'ubicació de cada un dels seus immobles.

Acta dels consells d'administració que aproven les compres dels terrenys. Tot i que les actes d'un òrgan col·legiat públic tenen la condició d'informació pública, no es pot desconèixer que



poden contenir dades afectades per límits al dret d'accés a la informació pública, més que sigui perquè determinats acords poden afectar directament límits al dret d'accés a la informació pública (seria el cas, per exemple, d'una eventual decisió sancionadora per a una persona al servei de l'empresa, que no es podria difondre per imperatiu de l'article 23 LTAIPBG). Tenint això en compte i per tal d'evitar al màxim l'afectació de límits legals al dret d'accés a la informació pública, sembla aconsellable limitar l'accés de la persona reclamant a la part de les actes concernides directament relacionada amb les compres de terrenys d'ESPIMSA, és a dir, al text de l'acord d'autorització de la compra i a les eventuais deliberacions sobre aquesta qüestió (tot ometent les dades privades de tercers aliens a ESPIMSA que hi constin, com la identificació de la persona física propietària i les seves circumstàncies personals, si és el cas, per les raons abans expressades).

Còpia de l'informe/estudi i justificació del servei que presten a ESPIMSA determinats béns. No és plausible que aquesta documentació pugui afectar límits legals al dret d'accés a la informació pública; és més, si aquesta documentació existeix, segurament hauria de ser objecte de publicitat activa, en aplicació de l'article 11.2.a LTAIPBG, citat més amunt, en la mesura que aquesta justificació del servei que presta cada bé immoble és sens dubte una de les dades rellevants del seu inventari, que segons l'article que s'acaba de citar hauria de ser objecte de difusió. Per tant, és exigible també que ESPIMSA faciliti a la persona reclamant una còpia de la documentació que tingui en el seu poder que justifiqui el servei que presten els béns determinats citats a la sol·licitud; cal insistir en què allò que es requereix a ESPIMSA és una còpia d'informació que ja té en el seu poder amb el contingut indicat; el que no està obligada a fer, per descomptat, és a redactar expressament informes o estudis sobre aquesta qüestió amb la finalitat d'atendre la sol·licitud d'informació de la persona reclamant.

Amb les consideracions fetes a cada apartat, és procedent declarar el dret de la persona reclamant a la informació sol·licitada, sens perjudici de la necessitat de protegir la informació relativa als anteriors titulars privats dels béns d'ESPIMSA, així com també la part de les actes del Consell d'Administració no relacionades directament amb l'objecte de la Reclamació.

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 d'1 d'octubre de 2020, resol per unanimitat:

1. Estimar parcialment la Reclamació 432/2020 i declarar el dret de la persona reclamant a la informació següent: relació dels terrenys i béns naturals de l'inventari dels béns propietat d'ESPIMSA comptabilitzats a 31 de desembre de 2018; còpies dels contractes de compra/venda o escriptures (sens perjudici de l'apartat següent); fitxa cadastral d'implantació (plans d'ubicació); la part de les actes dels consells d'administració que aproven les compres dels terrenys que es refereixi a aquestes adquisicions; i còpia de l'informe/estudi i justificació del servei que presten a ESPIMSA els béns següents: Clot Fores, Solar Mas d'en Garriga (Clot Fores), Solar Mas Jové/Martí (Vilabeltran).
2. Denegar l'accés a les dades relatives a les persones físiques o jurídiques privades que consten als contractes de compravenda o a les escriptures i a les parts de les actes dels consells d'administració afectades que no es refereixin directament a la compra de béns immobles per a ESPIMSA.
3. Requerir a ESPIMSA que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de quinze dies.



4. Requerir a ESPIMSA 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 a la GAIP de qualsevol incidència que es produeixi amb motiu del compliment d'aquesta Resolució.
6. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 432/2020 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 adrexi 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.