

Resolució 540/2023, de 22 de juny

Número d'expedient de la Reclamació: 275/2023

Administració reclamada: Diputació de Barcelona

Informació reclamada: Titularitat d'un mur de contenció sobre el qual està construïda la casa de la persona interessada.

Sentit de la resolució: Pèrdua sobrevinguda de l'objecte de la Reclamació

Resum: D'acord amb el principi *in dubio pro actione*, l'administració reclamada hauria d'haver interpretat la manca d'emplenament d'un formulari específic d'una manera que no fos contrària al particular. En qualsevol cas, això no hauria de ser una causa d'inadmissió de la sol·licitud (en els termes de l'article 29 LTAIPBG) sinó, com a màxim, un motiu d'esmena.

En la línia sostinguda en la seva doctrina, la GAIP té competència plena per resoldre aquesta Reclamació, malgrat que s'hagi formulat en relació amb una sol·licitud d'informació relativa a un procediment administratiu en tràmit i que qui sol·licita la informació tingui la condició de persona interessada en el procediment en qüestió.

La Comissió considera que l'Administració reclamada ha facilitat a la persona reclamant la informació de què disposa, en el marc d'aquest procediment, i traslladada aquesta informació a la persona reclamant, res ha manifestat en contra de considerar-se'n adequadament satisfeta. Aquest fet suposa la satisfacció extemporània de la sol·licitud d'informació de la qual deriva la Reclamació i comporta la pèrdua d'objecte d'aquesta, ja que s'han esvaït els motius de discrepància jurídica que la justificaven.

Paraules clau: Diputacions. Admissibilitat de la reclamació. Principi *in dubio pro actione*. Procediment administratiu en tràmit i persona interessada. Reclamació contra silenci. Pèrdua sobrevinguda d'objecte.

Ponent: Josep Ramon Barberà i Gomis

Antecedents

1. En data 13 de març de 2023 entra a la GAIP la Reclamació 275/2023, presentada per una persona interessada contra la Diputació de Barcelona, en relació amb la sol·licitud indicada a l'antecedent següent. La persona reclamant 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 dia 8 de juny de 2022 la persona reclamant sol·licita a la Diputació de Barcelona que, havent succeït el despreniment d'unes peces del mur de contenció situat a la carretera BV-5006, entre el punt 2+850 i 2+965 (el nom del carrer és Josep Anselm Clavé), desitja saber qui és el propietari d'aquest mur de contenció sobre el qual estaria construïda la seva casa.



Fa referència igualment a un informe demanat per l'Ajuntament de Santa Maria de Martorelles, de maig de 2022, que afirma un risc de col·lapse d'aquest mur, fins i tot a 5 anys vista, per la qual cosa a la sol·licitud s'hi afegeix que "requereix d'una actuació important que garanteixin els factors de seguretat exigibles, com diu l'informe, per ala circulació de la carretera BV-5006".

3. La Reclamació presentada el 13 de març de 2023 indica que no ha s'ha rebut cap mena de resposta ni d'informació per part de l'administració reclamada.
4. En data 20 de març de 2023 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 dia 21 de març la GAIP comunica la Reclamació a la Diputació de Barcelona i li requereix que, dins del termini de quinze dies establert per l'article 33.4 RGAIP, li trameti un informe sobre la Reclamació, així com també còpia de l'expedient de la sol·licitud d'informació de la qual deriva i, en general, dels antecedents que puguin ser rellevants per resoldre la Reclamació.
6. En l'informe de la Diputació de Barcelona rebut a la GAIP el dia 4 d'abril de 2023 es fan constar una sèrie d'afirmacions, entre les quals destaquen les següents:
 - No estaríem davant d'una SAIP perquè la persona reclamant no va utilitzar el formulari específic.
 - No estaríem davant d'una sol·licitud d'accés a la informació pública "en els termes de la LTC, en tant que la persona reclamant ostenta la condició d'interessada en un procediment en tràmit, en el que no es demana informació pública pròpiament, sinó conèixer la titularitat d'un bé immoble, resulta, per tant, d'aplicació el previst a la disposició addicional primera de la LTC".
 - En el doble sentit fins ara expressat, la Diputació de Barcelona demana a la GAIP "que resolgui la inadmissió a tràmit de la reclamació núm. 275/2023, al no tractar-se d'una sol·licitud de dret d'accés a la informació pública i en trobar-se l'expedient específic incoat a l'efecte, en curs de tramitació i resolució".
 - Finalment, i pel que fa a la resolució de la sol·licitud, l'administració reclamada posa en coneixement de la GAIP i de la persona reclamant que la sol·licitud presentada en data 8



de juny de 2022 està en fase de resoldre's per la Gerència de Serveis d'Infraestructures Viàries i Mobilitat de la Diputació de Barcelona, responsable de la seva tramitació. I afegeix que aquesta Gerència ha comunicat que està investigant la titularitat del mur, de manera que la sol·licitud "encara està en tràmit, atès que és un tema complicat d'un mur, on encara s'està esbrinant si la titularitat és de l'Ajuntament o de la Diputació de Barcelona, per la qual cosa, encara no s'ha pogut donar resposta a l'esmentada sol·licitud".

7. El dia 21 d'abril de 2023 la GAIP tramet a la persona reclamant l'informe de la Diputació de Barcelona en relació amb la Reclamació 275/2023, fent constar que disposa d'un termini de 5 dies hàbils per presentar les al·legacions que considerés convenients. Acceptada aquesta notificació el dia 25 d'abril de 2023, a data d'avui no consta a la Comissió cap altra manifestació de la persona reclamant.

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 l'admissibilitat de la reclamació

Atès que la Diputació de Barcelona sol·licita a la GAIP la inadmissió de la Reclamació, convé en primera instància respondre a aquesta al·legació, desestimant-la.

Com hem vist en els antecedents, l'administració reclamada fonamenta la manca d'admissió de la Reclamació en dues raons, de diversa naturalesa. En primer lloc, i en un sentit formal, considera que no s'hauria d'admetre perquè la persona reclamant no va utilitzar un formulari específic, previst per la pròpia administració. En segon lloc, i en un sentit material, no s'hauria d'admetre la Reclamació perquè, en tant de persona interessada en un procediment encara no resolt, el reclamant no hauria iniciat una sol·licitud d'accés a la informació pública en els termes de la LTAIPBG.

En resum, la Diputació de Barcelona sol·licita de la GAIP la inadmissió de la Reclamació perquè no estaríem davant d'una sol·licitud de dret d'accés a la informació pública i perquè



l'expedient específic incoat a l'efecte es troba encara en curs de tramitació. Convé que donem resposta de manera separada a cadascuna d'aquestes afirmacions.

En primer lloc, i pel que fa a la consideració formal relativa a què el reclamant no ha utilitzat un formulari específic, la Diputació al·lega l'article 66 de la Llei 39/2015, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques (LPAC), la literalitat del qual diu que "Cuando la Administración en un procedimiento concreto establezca expresamente modelos específicos de presentación de solicitudes, éstos serán de uso obligatorio por los interesados".

Deixant de banda que la disposició referida no preveu quina és la conseqüència jurídica de l'incompliment del particular d'aquesta obligació tan rigorosa, en cap cas podria consistir en la inadmissió de la sol·licitud. En sentit contrari, no resulta sobrer esmentar el caràcter antiformalista del procediment administratiu, en expressió del principi *in dubio pro actione*. En paraules del Tribunal Constitucional, aquest principi "prohíbe aquellas decisiones de inadmisión que por su rigorismo, por su formalismo excesivo o por cualquier otra razón revelen una clara desproporción entre los fines que aquellas causas preservan y los intereses que sacrifican" (SSTC 38/1998, de 17 de febrer, FJ 2, i 17/2011, de 28 de febrer, FJ 3, entre moltes altres).

D'acord amb aquesta jurisprudència i la del Tribunal Suprem (recentment, en les SSTS 76/2020, d'11 de juny i 1721/2021, de 21 d'abril), així com de la millor doctrina, aquest principi exigeix que els requisits necessaris d'una acció o una pretensió que un ciutadà fa valdre davant de l'administració pública o de la jurisdicció contenciosa administrativa han de ser interpretats de la manera més favorable a l'exercici d'aquesta acció o pretensió.

D'acord amb això, l'omissió d'alguna de les circumstàncies de forma no podria implicar de manera automàtica la manca d'admissió. En aquest sentit, l'administració reclamada hauria d'haver interpretat la manca d'emplenament d'un formulari específic d'una manera que no fos contrària al particular. En qualsevol cas, això no hauria de ser una causa d'inadmissió de la sol·licitud (en els termes de l'article 29 LTAIPBG) sinó, com a màxim, un motiu d'esmena. Aquesta és la solució que es desprèn de l'aplicació de l'article 28 LTAIPBG, seguint les regles de l'article 68 de la LPAC.

Més enllà de l'anterior, sorprèn igualment que l'administració reclamada no hagi donat cap mena de resposta al particular durant un període de temps tan dilatat. Si la Diputació coneixia que no disposa de la informació, com exposarem en el proper fonament jurídic, ha tingut molt de temps per estimar la sol·licitud informant-ne, o bé derivar a l'Ajuntament si creia que és aquest qui hauria de conèixer sobre la titularitat del mur en qüestió, en aplicació de l'article 30.2 LTAIPBG.

En segon lloc, i pel que fa a la consideració material relativa a que no es podria admetre la reclamació pel fet que l'expedient incoat es troba encara en curs de tramitació, igualment ha de



ser desestimada. En contra d'allò expressat per la Diputació, i com és habitual en la doctrina de la GAIP, aquesta Comissió és competent per a tramitar i resoldre una reclamació com la que constitueix ara l'objecte de la nostra atenció. Des de la Resolució de 23 de desembre de 2015, sobre la Reclamació 17/2015, la GAIP ve admetent a tràmit reclamacions en relació amb sol·licituds d'accés a la informació pública afectades per la disposició addicional 1a.1 LTAIPBG, sobre la base de les següents consideracions:

No hi ha cap disposició en l'LTAIPBG, inclosa la seva disposició addicional primera, que estableixi cap motiu d'inadmissió, ni cap límit d'accés que es defineixin en funció del caràcter obert (o en tràmit) o tancat (o finalitzat) dels procediments administratius. Això comporta que el dret d'accés a la informació pública s'ha de poder exercir amb independència de si aquesta informació forma part d'un procediment en tràmit o finalitzat, o de cap procediment determinat. Així mateix, no hi ha cap precepte de l'LTAIPBG del qual es pugui desprendre que la condició de persona interessada en un procediment administratiu degui o pugui ser un motiu d'inadmissió de les sol·licituds d'informació pública o de les reclamacions a la GAIP. La garantia de reclamació a la GAIP, que protegeix mitjançant un procediment breu i gratuït davant d'un òrgan independent el dret general d'accés a la informació pública de la ciutadania, amb igual o més motiu ha d'emparar el dret de les persones interessades a obtenir la informació que forma part dels procediments administratius que les afecten, i res hi ha en la disposició addicional 1a LTAIPBG que ho impedeixi.

Més aviat al contrari: el que estableix aquesta disposició és que la posició jurídica que correspon a les persones interessades en un procediment administratiu, en relació amb l'accés a la informació pública que l'integra, es defineix no tant pel règim jurídic aplicable al dret d'accés a la informació pública, sinó pels drets de més intensitat d'accés a l'expedient que els reconeix la legislació de procediment administratiu, tot això amb independència de si qui resol les sol·licituds d'accés és l'Administració responsable de tramitar el procediment que es tracti o, en la via de reclamació, la GAIP, o el jutge o tribunal que hagi de resoldre l'eventual recurs jurisdiccional. La disposició addicional 1a.1 LTAIPBG no qüestiona la competència de la GAIP per entendre de reclamacions en matèria d'accés a la informació pública formulades per persones interessades en un procediment administratiu, sinó que només incideix en el dret material (l'LTAIPBG o la legislació de procediment administratiu) que haurà d'aplicar aquesta Comissió per resoldre-les.

Certament, el més apropiat és que les persones interessades en un procediment administratiu en tràmit puguin accedir amb normalitat a l'expedient i que sigui precisament l'òrgan responsable de la seva tramitació qui garanteixi i faci efectiu aquest dret, de manera que el puguin exercir efectivament en els terminis que millor els convingui per a la resolució més favorable, no tant de l'accés per si mateix, sinó del procediment principal. Però si l'òrgan



administratiu competent denega l'accés sol·licitat, o senzillament –com és el cas- ni tan sols contesta, res no impedeix que, sens perjudici de la continuació normal del procediment, ni dels efectes impugnatoris que la manca d'accés a l'expedient pugui tenir en el futur sobre la resolució del fons de l'assumpte, la persona interessada pugui acudir a la via especial de garantia instituïda per la legislació de transparència; això és, la reclamació a la GAIP. Amb independència del règim substantiu aplicable, aquests també són casos d'exercici del dret d'accés a la informació pública, matèria que constitueix la missió de la GAIP, de manera que res no permet qüestionar la seva competència, si la llei no l'exclou expressament, cosa que sens dubte no fa.

En conseqüència, s'ha de concloure que la GAIP té competència plena per resoldre aquesta Reclamació, malgrat que s'hagi formulat en relació amb una sol·licitud d'informació relativa a un procediment administratiu en tràmit i que qui sol·licita la informació tingui la condició de persona interessada en el procediment en qüestió.

3. Finalització per la pèrdua de l'objecte de la Reclamació

Recordem un cop més que, de conformitat amb l'article 2.b de la LTAIPBG Llei 19/2014, la informació pública objecte del dret d'accés inclou tota la informació, qualsevol dades o documents que les administracions públiques han elaborat, posseeixen, o poden legítimament exigir a terceres persones com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions. En tot cas, com determina l'article 53.2 del DTAIP, la informació pública objecte del dret d'accés ha de ser temporalment preexistent a la presentació de la sol·licitud d'accés.

D'acord amb allò que s'acaba de dir, i tal com igualment es desprèn dels antecedents, la Gerència de Serveis d'Infraestructures Viàries i Mobilitat de la Diputació de Barcelona, responsable de la seva tramitació del procediment iniciat, ha comunicat que està investigant la titularitat del mur; en concret, que encara està esbrinant si la titularitat és de l'Ajuntament o de la Diputació de Barcelona, per la qual cosa, encara no s'ha pogut donar resposta a la sol·licitud esmentada. En aquest sentit, la Diputació ha lliurat la informació de què disposa en aquest moment, la qual cosa hauria pogut perfectament efectuar, en resposta a la sol·licitud presentada, i considerant el requisit de la preexistència de la informació.

En definitiva, la Comissió considera que l'Administració reclamada ha facilitat a la persona reclamant la informació de què disposa, en el marc d'aquest procediment, i traslladada aquesta informació per la GAIP a la persona reclamant, res ha manifestat en contra de considerar-se'n adequadament satisfeta. Aquest fet suposa la satisfacció extemporània de la sol·licitud d'informació de la qual deriva la Reclamació i comporta la pèrdua d'objecte d'aquesta, ja que s'han esvaït els motius de discrepància jurídica que la justificaven.



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 22 de juny de 2023, resol per unanimitat finalitzar la Reclamació 275/2023 per la pèrdua sobrevinguda del seu objecte i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP

Clara I. Velasco Rico
Vicepresidenta

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.