

Resolució 598/2022, de 15 de juliol**Número d'expedient de la Reclamació:** 535/2022**Administració reclamada:** Ajuntament de Montgat**Informació reclamada:** Nombre de persones beneficiàries del Servei d'Atenció Domiciliària (SAD) i cost del servei.**Sentit de la resolució:** Estimació

Resum: Els antecedents posen de manifest l'incompliment d'un dels principals requisits establerts per aquest precepte, el de la necessitat de notificar la resolució d'inadmissió dins del termini per resoldre, ja que la sol·licitud es va presentar el 5 d'abril i la resolució es va dictar el 29 de maig, gairebé doblant el termini establert. Aquest requisit no deriva únicament del precepte indicat, sinó també del fet que les causes d'inadmissibilitat, a diferència del que passa amb els límits al dret d'accés a la informació pública, no comporten la desestimació presumpta de la sol·licitud (article 35.2 LTAIPBG), de manera si no es notifica a la persona interessada la resolució d'inadmissió dins del termini d'un mes des de la presentació, opera l'estimació presumpta per silenci administratiu positiu (article 35.1 LTAIPBG), que vincula l'Administració (sempre que no hi concorri cap límit legal, d'acord amb article 35.2 LTAIPBG, la qual cosa no ha estat invocada per l'Administració), que no pot resoldre en sentit contrari (article 24.3 de la Llei 39/2015, del procediment administratiu comú). Segons l'article 20.3 LTAIPBG, "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". Aquest precepte és aplicable també a les causes d'inadmissibilitat, tant per la formulació general del precepte, com perquè així ho preveu expressament l'article 64.2 del Decret 8/2021. Doncs bé, la invocació de la causa d'inadmissibilitat feta per l'Ajuntament de Montgat en relació amb els tres primers apartats de la sol·licitud incompleix aquest requisit, ja que es limita a senyalar, per a cada un d'ells que "la competència és compartida amb altres administracions i per tal de poder-la facilitar es requereix una tasca d'elaboració o reelaboració complexa". En cap moment s'expliquen els motius que fan que la competència compartida amb altres administracions impedeix conèixer fàcilment el nombre de beneficiaris del SAD, les hores mensuals d'actuació per usuari i el cost mensual del servei, especialment si hom té en compte que la competència compartida del servei no és incompatible amb la seva gestió única, i les dades demanades són de pura gestió. Pel que fa a la invocació, en relació amb els apartats 4 i 5 de la sol·licitud, de la causa d'inadmissibilitat de l'article 29.1.c LTAIPBG, segons el qual és procedent la inadmissió de les sol·licituds d'informació pública "si la informació que demanen és en fase d'elaboració i s'ha de fer pública, d'acord amb les obligacions de transparència del títol II, dins el termini de tres mesos", s'ha de tenir en compte que aquest precepte requereix el compliment de tres condicions, per poder operar com a causa d'inadmissibilitat: que la informació demanada sigui en fase d'elaboració; que s'hagi de fer pública en aplicació de les obligacions de transparència del títol II LTAIPBG, i que aquesta publicitat s'hagi de produir dins del termini de tres mesos des de la sol·licitud. Acceptant la concurrència del primer requisit, el segon és evident que no es compleix, perquè no hi ha cap precepte del títol II LTAIPBG que mani la publicació de les dades sol·licitades en aquest procediment, i no consta cap compromís municipal de complir el tercer.

Paraules clau: Ajuntaments. Informació estadística. Causes d'inadmissibilitat. Tasca complexa d'elaboració. Informació en curs d'elaboració. Límits.



Ponent: Josep Mir Bagó

Antecedents

1. El 4 de juny de 2022 entra a la GAIP la Reclamació 535/2022, presentada contra l'Ajuntament de Montgat, 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 5 d'abril de 2022 la persona reclamant demana a l'Ajuntament de Montgat: "1. Nombre total de beneficiaris actuals per tipus de servei i modalitat. En el cas del SAD Dependència, especificant el seu grau. 2. Hores mensuals d'actuació per usuari en el servei bàsic d'ajuda a domicili en cadascuna de les seves modalitats. 3. Cost econòmic mensual per tipus de servei i modalitat. Diferenciant qui assumeix aquest cost en el cas de que no ho faci directament l'Ajuntament. 4. Nombre total de beneficiaris actuals a llista d'espera per tipus de servei i de modalitat. En el cas del SAD Dependència, especificant el seu grau. 5. En el cas que hi hagi usuaris a una llista, import total mensual que caldria per tal d'eliminar la llista d'espera, especificant si aquest cost l'hauria d'assumir un altre administració. Diferenciat per tipus de servei i modalitat. En el cas del SAD Dependència, especificant el seu grau".
3. La resolució d'Alcaldia de 29 de maig de 2022 estima parcialment la sol·licitud i facilita a la persona reclamant les dades sol·licitades que consten a un informe tècnic transcrit a la part expositiva de la resolució i inadmet parcialment la sol·licitud en relació amb la resta de dades demanades, perquè hi concorrerien les causes d'inadmissibilitat de les sol·licituds d'informació pública dels apartats b (necessitat d'una tasca complexa d'elaboració) i c (informació en fase d'elaboració que s'ha de fer pública en el termini de tres mesos) de l'article 29.1 LTAIPBG.
4. La Reclamació presentada el 4 de juny de 2022 indica que "les dades que demano son les mínimes que un servei tant importat com aquest hauria de fer servir en el seu dia a dia. No puc creure que no sàpiguen a qui presten el servei i quin és el motiu".
5. El 9 de juny de 2022 la GAIP comunica la Reclamació a l'Ajuntament de Montgat 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 9 de juny de 2022 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.
7. El 4 de juliol de 2022 la GAIP rep l'informe municipal, segons el qual s'hauria facilitat a la persona reclamant l'enllaç amb la informació del SAD que es trobaria publicada al web municipal (amb dades del primer semestre de 2022 actuacions fetes en relació amb cada grau, llista d'espera per a cada servei i despeses vigents. També inclou l'informe incorporat a la resolució indicada a l'antecedent 3 d'una treballadora social que dona dades de 2019 i 2020, que serien els exercicis tancats, sobre nombre de beneficiaris pel tipus de servei i llista d'espera. Aquest informe contesta els apartats concrets de la sol·licitud en els termes següents: apartats 1 a 3: atès que la informació sol·licitada és de la competència compartida amb altres administracions, facilitar la informació sol·licitada requereix una tasca complexa d'elaboració; apartats 4 i 5: a causa de la situació de crisi sanitària i social provocada per la Covid 19, aquesta informació està en fase d'elaboració i s'hauria de fer pública en compliment de les obligacions de transparència.
8. El 6 de juliol de 2022 la GAIP trasllada a la persona reclamant la documentació municipal anterior, tot indicant que si en el termini de cinc dies no al·lega motivadament el contrari es considerarà satisfeta la Reclamació.
9. El 7 de juliol de 2022 la GAIP rep la següent al·legació de la persona reclamant: "Un cop revisada la informació que l'Ajuntament de Montgat ha publicat relativa al Servei d'Atenció Domiciliària, com bé reconeix el propi Ajuntament en la resolució que m'envia (Adjunta), només dona una resposta parcial a la meva sol·licitud. Es per això que no considero satisfeta la meva sol·licitud d'informació".
10. L'11 de juliol de 2022 la GAIP trasllada a l'Ajuntament l'anterior al·legació de la persona reclamant.
11. El 12 de juliol de 2022 la persona reclamant renuncia al procés de mediació que havia sol·licitat anteriorment.



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 el dret de la persona reclamant a la informació sol·licitada

La informació sol·licitada a l'Ajuntament de Montgat en el marc d'aquest procediment és la següent, en relació amb el servei d'atenció domiciliària (SAD): 1. Nombre total de beneficiaris actuals per tipus de servei i modalitat (en el cas del SAD Dependència, especificant el seu grau). 2. Hores mensuals d'actuació per usuari en el servei bàsic d'ajuda a domicili en cadascuna de les seves modalitats. 3. Cost econòmic mensual per tipus de servei i modalitat (diferenciant qui assumeix aquest cost en el cas de que no ho faci directament l'Ajuntament). 4. Nombre total de beneficiaris actuals a llista d'espera per tipus de servei i de modalitat (en el cas del SAD Dependència, especificant el seu grau). 5. Si s'escau, import total mensual que caldria per eliminar la llista d'espera, especificant si aquest cost l'hauria d'assumir una altra administració, per tipus de servei i modalitat (en el cas del SAD Dependència, especificant el seu grau). Si bé l'Ajuntament sembla interpretar que aquesta informació es demana per a partir de 2019, no consta a la documentació aportada a aquest procediment cap referència temporal, motiu pel qual seria suficient facilitar-la per al darrer exercici disponible. Totes elles són dades dels serveis socials municipals, que segurament es troben en poder de l'Ajuntament. La informació sol·licitada s'ha de qualificar, per tant, d'informació pública, motiu pel qual, en aplicació dels articles 18.1 i 20.1 LTAIPBG, qualsevol persona té dret a accedir-hi, llevat que hi concorrin causes legals que en determinin la denegació.

L'Ajuntament ha facilitat algunes dades sobre nombre d'usuaris i llista d'espera dels quatre serveis del SAD, sense concretar en cap cas el grau en el cas del SAD Dependència. En relació amb les informacions concretes sol·licitades per cada un dels apartats de la sol·licitud, l'Ajuntament ha invocat les causes d'inadmissibilitat de l'article 29.1.b (necessitat d'una tasca complexa per elaborar la informació sol·licitada pels apartats 1, 2 i 3, justificada genèricament en el fet que la competència per prestar aquests serveis és compartida amb altres administracions) i 29.1.c (la informació demanada és en fase d'elaboració i s'ha de fer pública, d'acord amb les obligacions de transparència del títol II, dins el termini de tres mesos, circumstància que segons l'Ajuntament es donaria en el cas dels apartats 4 i 5 de la sol·licitud, com a conseqüència de la situació de crisi social i econòmica causada per la Covid19). La concurrència d'aquestes causes d'inadmissibilitat és més que discutible.



Amb caràcter general, segons l'article 64.1 del Decret 8/2021, sobre transparència i dret d'accés a la informació pública, "l'apreciació d'una causa d'inadmissió d'una sol·licitud d'accés requereix que l'òrgan competent per resoldre dicti una resolució en aquest sentit, que s'ha de notificar dins del termini per resoldre i ha de contenir la invocació de la causa d'inadmissió aplicada i la justificació de la seva aplicació al cas concret, d'acord amb el que disposen l'article 29 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, i els articles 53 i 65 a 67 d'aquest decret". Els antecedents posen de manifest l'incompliment d'un dels principals requisits establerts per aquest precepte, el de la necessitat de notificar la resolució d'inadmissió dins del termini per resoldre, ja que la sol·licitud es va presentar el 5 d'abril i la resolució es va dictar el 29 de maig, gairebé doblant el termini establert. Aquest requisit no deriva únicament del precepte indicat, sinó també del fet que les causes d'inadmissibilitat, a diferència del que passa amb els límits al dret d'accés a la informació pública, no comporten la desestimació presumpta de la sol·licitud (article 35.2 LTAIPBG), de manera si no es notifica a la persona interessada la resolució d'inadmissió dins del termini d'un mes des de la presentació, opera l'estimació presumpta per silenci administratiu positiu (article 35.1 LTAIPBG), que vincula l'Administració (sempre que no hi concorri cap límit legal, d'acord amb article 35.2 LTAIPBG, la qual cosa no ha estat invocada per l'Administració), que no pot resoldre en sentit contrari (article 24.3 de la Llei 39/2015, del procediment administratiu comú).

Segons l'article 20.3 LTAIPBG, "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". Aquest precepte és aplicable també a les causes d'inadmissibilitat, tant per la formulació general del precepte, com perquè així ho preveu expressament l'article 64.2 del Decret 8/2021. Doncs bé, la invocació de la causa d'inadmissibilitat feta per l'Ajuntament de Montgat en relació amb els tres primers apartats de la sol·licitud incompleix aquest requisit, ja que es limita a senyalar, per a cada un d'ells que "la competència és compartida amb altres administracions i per tal de poder-la facilitar es requereix una tasca d'elaboració o reelaboració complexa". En cap moment s'expliquen els motius que fan que la competència compartida amb altres administracions impedeix conèixer fàcilment el nombre de beneficiaris del SAD, les hores mensuals d'actuació per usuari i el cost mensual del servei, especialment si hom té en compte que la competència compartida del servei no és incompatible amb la seva gestió única, i les dades demanades són de pura gestió.

Pel que fa a la invocació, en relació amb els apartats 4 i 5 de la sol·licitud, de la causa d'inadmissibilitat de l'article 29.1.c LTAIPBG, segons el qual és procedent la inadmissió de les sol·licituds d'informació pública "si la informació que demanen és en fase d'elaboració i s'ha de fer pública, d'acord amb les obligacions de transparència del títol II, dins el termini de tres mesos", s'ha de tenir en compte que aquest precepte requereix el compliment de tres condicions, per poder operar com a causa d'inadmissibilitat: que la informació demanada sigui



en fase d'elaboració; que s'hagi de fer pública en aplicació de les obligacions de transparència del títol II LTAIPBG, i que aquesta publicitat s'hagi de produir dins del termini de tres mesos des de la sol·licitud. Acceptant la concurrència del primer requisit, el segon és evident que no es compleix, perquè no hi ha cap precepte del títol II LTAIPBG que mani la publicació de les dades sol·licitades en aquest procediment, i no consta cap compromís municipal de complir el tercer.

A la vista de les anteriors consideracions, és procedent concloure que no concorren a la informació sol·licitada les causes d'inadmissibilitat invocades per l'Ajuntament.

Per una altra banda, l'Ajuntament no invoca la concurrència de cap límit al dret d'accés a la informació pública, i no és previsible que n'hi concorri cap, atesa la naturalesa estadística de la informació sol·licitada.

Descartada la concurrència de causes legals que puguin justificar la desestimació o la inadmissió de la sol·licitud, cal declarar el dret de la persona reclamant a la informació sol·licitada, i requerir l'Ajuntament de Montgat perquè li la lliuri dins d'un termini raonable.

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 15 de juliol de 2022, resol per unanimitat:

1. Estimar la Reclamació 535/2022 i declarar el dret de la persona reclamant a la informació sol·licitada indicada a l'antecedent 2.
2. Requerir a l'Ajuntament de Montgat que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de quinze dies.
3. Requerir a l'Ajuntament de Montgat 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.
4. Convidar a la persona reclamant que informi a la GAIP de qualsevol incidència que es produeixi amb motiu del compliment d'aquesta Resolució.
5. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 535/2022 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 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.