

Resolució 665/2020, de 19 de novembre

Número d'expedient de la Reclamació: 471/2020

Administració reclamada: Ajuntament de Reus

Informació reclamada: Informe de la Guàrdia Urbana sobre un servei fet en un incendi.

Sentit de la resolució: Estimació parcial

Resum: El fet de ser un informe intern no constitueix un límit legal al dret d'accés a la informació pública; segons l'article 29.1.a LTAIPBG podria ser una causa d'inadmissibilitat si es tractés de "notes, esborranys, resums, opinions o qualsevol document de treball intern sense rellevància o interès públic", però un informe no és un mer document de treball, sinó un document acabat i, a més, si pot servir per conèixer les circumstàncies i, per tant, les eventuais responsabilitats en relació amb un incendi, sens dubte té rellevància i interès públic. Per tant la condició d'informe intern no justifica en absolut que pugui ser denegat l'accés sol·licitat. El fet que la persona reclamant visqui en el mateix immoble on va tenir lloc l'incendi sobre el qual demana informació, fet del qual se'n pot derivar el seu dret a defensar en via judicial les reparacions que li puguin correspondre, és sens dubte un factor que reforça el seu dret d'accés en la ponderació amb els límits legals concurrents. Ara bé, prèviament a aquesta ponderació, cal donar audiència a les persones titulars de drets afectats per la sol·licitud de la persona reclamant, per tal que, d'acord amb l'article 31 LTAIPBG, puguin presentar al·legacions en defensa dels seus drets i interessos. Si es presenten al·legacions que posin de manifest circumstàncies que justifiquin protegir les dades personals de les persones que constin a l'informe o altres dades afectades per límits legals, aleshores seria procedent donar únicament accés parcial a la informació sol·licitada (article 25 LTAIPBG), és a dir: tatar o suprimir la informació que es consideri necessari protegir i lliurar la resta de l'informe a la persona reclamant.

Paraules clau: Ajuntaments. Persona interessada. Informes. Incendis. Reclamació contra desestimació. Manca de col·laboració. Informes interns. Dades personals. Retroacció. Consulta terceres persones afectades.

Ponent: Josep Mir Bagó

Antecedents

1. El 7 de setembre de 2020 entra a la GAIP la Reclamació 471/2020, presentada contra l'Ajuntament de Reus, 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 20 de juliol de 2020 la persona reclamant envia un correu electrònic a l'Ajuntament de Reus, on fa referència a un incendi que hauria tingut lloc la nit del 3 d'abril de 2020 als baixos d'on resideix (carrer de la Concepció xxx) i demana l'informe d'actuació, amb fotografies incloses.



3. El 22 de juliol de 2020 un caporal de la Guàrdia Urbana de Reus contesta la sol·licitud anterior tot indicant que l'informe sol·licitat l'hauria de demanar l'advocat de la persona reclamant, perquè es tracta d'un informe intern de la Guàrdia Urbana.
4. El 27 de juliol de 2020 la persona reclamant contesta el correu anterior fent algunes consideracions sobre eventuais riscos del lloc de l'incendi i manifestant que la seva advocada ja ha demanat també l'informe sol·licitat.
5. El 27 de juliol de 2020 la mateixa persona de la Guàrdia Urbana respon a la persona reclamant que si la seva advocada ja ha sol·licitat l'informe ben aviat li arribarà.
6. La Reclamació presentada el 7 de setembre de 2020 indica que la persona reclamant encara no ha rebut la informació sol·licitada. Adjunta dues pàgines del que sembla ser un informe incomplet sobre un incendi.
7. El 10 de setembre de 2020 la GAIP requereix a la persona reclamant l'esmena de la Reclamació, als efectes d'aportar tota la informació de què disposi relativa a aquesta Reclamació. El 15 i el 16 de setembre de 2020 la persona reclamant aporta informació addicional que, un cop valorada, justifica considerar l'esmena reparada.
8. El 6 d'octubre 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.
9. El 6 d'octubre de 2020 la GAIP comunica la Reclamació a l'Ajuntament de Reus 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. No consta resposta a aquest requeriment.
10. El 6 d'octubre de 2020 la GAIP rep una comunicació de la persona reclamant que argumenta que necessita obtenir les dades personals (nom i DNI) de la persona que en el moment de l'incendi es va identificar davant la policia com a responsable de l'edifici, i que per tant hauria de constar a l'informe sol·licitat de la Guàrdia Urbana, ja que les persones que hi viuen tenen dificultat per contactar amb l'empresa propietària i espera poder-ho fer amb la persona indicada.
11. El 13 d'octubre de 2020 la GAIP trasllada a l'Ajuntament de Reus la documentació aportada els darrers dies per la persona reclamant.



12. L'11 de novembre de 2020 la persona reclamant indica a la GAIP que no ha rebut la informació sol·licitada a la Guàrdia Urbana de l'Ajuntament de Reus.

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'Ajuntament

L'antecedent 9 posa de manifest que l'Ajuntament 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 de l'Ajuntament 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. Sobre el dret d'accés a la informació sol·licitada

La informació sol·licitada (l'informe de la Guàrdia Urbana sobre un incendi en un edifici) és sens dubte informació pública, atesa la definició feta per l'article 2.b LTAIPBG (informació elaborada per l'Administració o que té en el seu poder com a conseqüència de l'exercici de les seves funcions), ja que un informe de la Guàrdia Urbana és fet per l'Administració i un dels membres d'aquest Cos ha manifestat a la persona reclamant que l'informe sol·licitat es troba en el seu poder. Vist que allò sol·licitat és informació pública, en aplicació dels articles 18.1 i 20.1 LTAIPBG qualsevol persona té dret a accedir-hi, llevat que concorrin límits legals que puguin comportar la seva denegació.

L'Ajuntament no ha invocat cap límit, si bé un membre del Cos de la Guàrdia Urbana ha indicat a la persona reclamant que, al tractar-se d'un informe intern, l'hauria de demanar el seu advocat, cosa que segons la persona reclamant ja hauria fet. El fet de ser un informe intern no constitueix un límit legal al dret d'accés a la informació pública; segons l'article 29.1.a LTAIPBG podria ser una causa d'inadmissibilitat si es tractés de “notes, esborranys, resums, opinions o qualsevol document de treball intern sense rellevància o interès públic”, però un informe no és un mer document de treball, sinó un document acabat i,



a més, si pot servir per conèixer les circumstàncies i, per tant, les eventuais responsabilitats en relació amb un incendi, sens dubte té rellevància i interès públic. Per tant la condició d'informe intern no justifica en absolut que pugui ser denegat l'accés sol·licitat.

El caràcter intern de l'informe tampoc justifica que l'accés a ell pugui ser limitat per l'Ajuntament a l'advocat o advocada de la persona reclamant, excloent l'accés directe de la pròpia persona reclamant. El fet que la persona reclamant necessiti l'informe sol·licitat per a la defensa judicial dels seus drets i interessos no comporta que hagi de ser lliurat directament per l'Administració a qui la representarà en el procés judicial. Així mateix, el fet que l'advocada de la persona reclamant hagi sol·licitat l'informe, no exclou necessàriament que també el pugui demanar la pròpia persona reclamant.

Tot i que l'Ajuntament no ho ha invocat, no es pot excloure que constin a l'informe sol·licitat dades que puguin ser afectades per límits legals al dret d'accés a la informació pública. Seria el cas de les dades de les persones referides a l'informe, si n'hi ha. En la mesura que aquestes dades (nom i cognoms, DNI, adreça, telèfon o altres similars) es refereixis a persones físiques, són protegides per la legislació de dades de caràcter personal. Els articles 23 i 24 LTAIPBG estableixen el règim jurídic que regula l'accés a les dades personals, tot distingint entre les que són especialment protegides (article 23 LTAIPBG: les relatives a la ideologia, l'afiliació sindical, la religió, les creences, l'origen racial, la salut i la vida sexual, i també les relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives), a les quals no es pot donar accés sense consentiment de les persones afectades, les merament identificatives relacionades amb l'organització i funcionament de l'Administració (a les quals, segons l'article 24.1 LTAIPBG, com a principi general seria procedent donar-hi accés), com seria el cas de la identitat de la persona o persones que han redactat l'informe, i la resta de dades personals, l'accés a les quals és autoritzat per l'article 24.2 LTAIPBG, després de ponderar "l'interès públic en la divulgació i els drets de les persones afectades".

En aquest cas, el fet que la persona reclamant visqui en el mateix immoble on va tenir lloc l'incendi sobre el qual demana informació, fet del qual se'n pot derivar el seu dret a defensar en via judicial les reparacions que li puguin correspondre, és sens dubte un factor que reforça el seu dret d'accés en la ponderació amb els límits legals concurrents. Ara bé, prèviament a aquesta ponderació, cal donar audiència a les persones titulars de drets afectats per la sol·licitud de la persona reclamant, per tal que, d'acord amb l'article 31 LTAIPBG, puguin presentar al·legacions en defensa dels seus drets i interessos. Si es presenten al·legacions que posin de manifest circumstàncies que justifiquin protegir les dades personals de les persones que constin a l'informe o altres dades afectades per límits legals, aleshores seria procedent donar únicament accés parcial a la informació sol·licitada (article 25 LTAIPBG), és a dir: tatar o suprimir la informació que es consideri necessari protegir i lliurar la resta de l'informe a la persona reclamant.

Atès que l'Ajuntament no ha emès l'informe requerit per la GAIP, aquesta Comissió no disposa dels elements necessaris per dur a terme aquesta valoració dels eventuais límits que puguin concórrer a la



informació sol·licitada, motiu pel qual és procedent retrotraure el procediment de sol·licitud d'accés a la informació pública, tot requerint a l'Ajuntament que valori els límits que poden concórrer a l'informe sol·licitat i, si s'escau, que consulti les persones afectades per ells, de conformitat amb l'article 31 LTAIPBG, i tot seguit resolgui sobre l'accés sol·licitat, tenint en compte les consideracions fetes per aquesta Resolució.

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 19 de novembre de 2020, resol per unanimitat:

1. Estimar parcialment la Reclamació 471/2020 i declarar el dret de la persona reclamant a l'informe de la Guàrdia Urbana de Reus indicat a l'antecedent 2, sens perjudici dels límits legals que hi puguin concórrer.



2. Retrotreure el procediment d'accés a la informació pública i requerir a l'Ajuntament de Reus perquè valori els límits legals que concorren a l'informe indicat a l'apartat anterior i perquè, si és necessari, consulti tot seguit les persones afectades per ells, en aplicació de l'article 31 LTAIPBG, i en el termini de 15 dies de la recepció d'aquesta Resolució (sens perjudici de la suspensió prevista per l'article 31 LTAIPBG, si escau) resolgui tot tenint en compte les consideracions fetes al fonament jurídic 3.
3. Requerir a l'Ajuntament de Reus 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 471/2020 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 RGAIIP.

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.