

**Resolució 839/2021, de 15 de setembre****Número d'expedient de la Reclamació:** 657/2021**Administració reclamada:** Empresa Municipal de Mitjans de Comunicació de Tarragona**Informació reclamada:** Informes jurídics sobre suposades irregularitats de l'Empresa de Mitjans.**Sentit de la Resolució:** Estimació.

**Resum:** El fet d'estar en procés d'elaboració la informació sol·licitada podria ser una causa d'inadmissibilitat de la sol·licitud, en aplicació de l'article 29.1.a LTAIPBG, segons el qual "són inadmeses a tràmit les sol·licituds d'accés a la informació pública en els supòsits següents: a) Si demanen notes, esborranys, resums, opinions o qualsevol document de treball intern sense rellevància o interès públic". Si els informes estan en procés d'elaboració, podria ser que es tracti d'esborranys, i poder declarar-ne la inadmissibilitat. Tanmateix, aquesta possibilitat s'ha de descartar, perquè les causes d'inadmissibilitat únicament es poden aplicar dins del mes següent de recepció de la sol·licitud (i en aquest cas n'han passat més de dos fins la data que l'EMMCT al·lega que els informes estan en procés d'elaboració), ja que un cop transcorregut aquest mes, i si no concorren límits legals a la informació sol·licitada, com és el cas, la sol·licitud s'ha de considerar estimada presumptament per silenci administratiu positiu, de manera que tota resolució expressa posterior només pot ser confirmatòria de l'estimació presumpta (article 24.3 de la Llei 39/2015, del procediment administratiu comú).

**Paraules clau:** Empreses municipals. Periodista. Informes. Reclamació contra silenci. Manca de col·laboració de l'Administració. Esborranys. Informació en procés d'elaboració. Causes d'inadmissibilitat. Estimació presumpta.

**Ponent:** Josep Mir Bagó.**Antecedents**

1. El 24 de juliol de 2021 entra a la GAIP la Reclamació 657/2021, presentada per un periodista contra l'Empresa Municipal de Mitjans de Comunicació de Tarragona (EMMCT) i l'Ajuntament de Tarragona, 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 26 de maig de 2021 la persona reclamant presenta al registre electrònic de l'Ajuntament de Tarragona una sol·licitud que demana "consultar els informes jurídics o d'altra mena elaborats per l'EMMCT per tal d'analitzar l'estat de l'esmentada empresa després d'haver-se detectat nombroses irregularitats els últims mesos.



Aquesta petició fa referència a possibles informes elaborats per tècnics de l'Ajuntament de Tarragona com també per professionals externs a petició de l'Empresa de Mitjans”.

3. El 2 de juliol de 2021 l'EMMCT contesta la sol·licitud indicant a la persona reclamant que “encara no podem facilitar-li la documentació que demana, ja que està en procés d'elaboració i no ha estat presentada encara al Consell d'Administració”.
4. La Reclamació presentada el 24 de juliol de 2021 indica que la informació sol·licitada és la següent: “Informes jurídics fets per tècnics municipals o encarregats a advocats externs per part de l'EMMCT o l'Ajuntament de Tarragona per tal d'avaluar les irregularitats trobades en la gestió de l'esmentada empresa municipal”. I que la persona reclamant encara no l'ha rebuda.
5. El 28 de juliol de 2021 la GAIP comunica la Reclamació a l'Ajuntament de Tarragona 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 28 de juliol de 2021 la GAIP admet provisionalment la Reclamació, informa a la persona reclamant sobre els aspectes més rellevants de la seva tramitació i de la posició jurídica que ostenta com a persona interessada, de conformitat amb la legislació de procediment administratiu i la de transparència i accés a la informació pública. Li demana especialment que informi a la GAIP immediatament de les comunicacions que rebí de l'Administració reclamada relatives a la informació pública.
7. El 6 d'agost de 2021 la GAIP rep una comunicació de l'Ajuntament de Tarragona, que informa de la derivació del requeriment d'informe i altra documentació a l'EMMCT.
8. El 9 d'agost de 2021 la GAIP reitera el requeriment d'informe, aquest cop a l'EMMCT, a la que dóna un termini de 15 dies per emetre'l. Transcorregut a bastament el termini indicat, no consta a la GAIP resposta de l'EMMCT.

## **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. Manca de col·laboració de l'Administració**

L'antecedent 8 posa de manifest que l'EMMCT 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'empresa municipal 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 de la persona reclamant a la informació sol·licitada**

L'objecte de la sol·licitud d'informació pública de la que deriva la Reclamació és “consultar els informes jurídics o d'altra mena elaborats per l'EMMCT (ja sigui per tècnics municipals o per professionals externs per a l'EMMCT) per tal d'analitzar l'estat de l'esmentada empresa després d'haver-se detectat nombroses irregularitats els últims mesos”. En la mesura que aquests informes estiguin en poder de l'EMMCT (o de l'Ajuntament, al qual també han estat sol·licitats, si bé davant la derivació que ha fet a l'EMMCT és de suposar que no estaran a disposició de l'Administració municipal), s'han de qualificar d'informació pública, d'acord amb la definició que fa d'aquest concepte l'article 2.b LTAIPBG. En conseqüència, i atès allò que estableixen els articles 18.1 i 20.1 LTAIPBG, qualsevol persona té dret a accedir-hi, llevat que concorrin límits legals que puguin determinar-ne la denegació. No s'han invocat límits legals concurrents a la informació sol·licitada, ni és previsible que n'hi concorrin, ja que es tracta d'informes sobre l'estat (jurídic i, segurament, econòmic i comptable) d'una empresa pública, obligada directament per la legislació de



transparència i del dret d'accés a la informació pública. Per tant, és procedent declarar el dret de la persona reclamant a la informació sol·licitada.

Els antecedents posen de manifest que el 2 de juliol de 2021 l'EMMCT contesta la sol·licitud de la persona reclamant (presentada el maig) indicant que "encara no podem facilitar-li la documentació que demana, ja que està en procés d'elaboració i no ha estat presentada encara al Consell d'Administració". Tot i que aquesta comunicació de l'EMMCT no hi fa referència, el fet d'estar en procés d'elaboració la informació sol·licitada podria ser una causa d'inadmissibilitat de la sol·licitud, en aplicació de l'article 29.1.a LTAIPBG, segons el qual "són inadmeses a tràmit les sol·licituds d'accés a la informació pública en els supòsits següents: a) Si demanen notes, esborranys, resums, opinions o qualsevol document de treball intern sense rellevància o interès públic". Si els informes estan en procés d'elaboració, podria ser que es tracti d'esborranys, i poder declarar-ne la inadmissibilitat. Tanmateix, aquesta possibilitat s'ha de descartar, perquè les causes d'inadmissibilitat únicament es poden aplicar dins del mes següent de recepció de la sol·licitud (i en aquest cas n'han passat més de dos fins la data que l'EMMCT al·lega que els informes estan en procés d'elaboració), ja que un cop transcorregut aquest mes, i si no concorren límits legals a la informació sol·licitada, com és el cas, la sol·licitud s'ha de considerar estimada presumptament per silenci administratiu positiu, de manera que tota resolució expressa posterior només pot ser confirmatòria de l'estimació presumpta (article 24.3 de la Llei 39/2015, del procediment administratiu comú).

Per una altra banda, la resposta de l'EMMCT sembla vincular l'estar en procés d'elaboració amb la circumstància que els informes sol·licitats encara no han estat presentats al Consell d'Administració. Aquesta manca de presentació a l'òrgan d'administració de l'empresa no justifica que els informes sol·licitats no siguin lliurats. Perquè el que es demana per la persona reclamant són els informes fets per personal de l'Ajuntament o per professionals externs, no pel Consell d'Administració de l'EMMCT, ni per aquesta empresa. Per tant, si el professional tècnic de l'Ajuntament o els professionals externs han lliurat els seus informes (que tot sembla indicar que sí, ja que l'EMMCT no ho qüestiona), són informació pública en poder d'aquesta empresa i, com s'ha argumentat més amunt, la persona reclamant té dret a consultar-los. Dret que, com també s'ha dit, és reforçat pel fet que l'accés sol·licitat ha estat estimat per silenci administratiu positiu.

#### **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 16 de setembre de 2021, resol per unanimitat:

1. Estimar la Reclamació 657/2021 i declarar el dret de la persona reclamant a consultar els informes jurídics o d'altra mena elaborats per l'EMMCT (ja sigui per tècnics municipals o per professionals externs per a l'EMMCT), per tal d'analitzar l'estat de l'esmentada empresa després d'haver-se detectat nombroses irregularitats els últims mesos.
2. Requerir a l'EMMCT que posi a disposició de la persona reclamant, per a la seva consulta, la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de deu dies.



3. Requerir a l'EMMCT 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 657/2021 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Elisabet Samarra Gallego

Presidenta

---

Els terminis establerts en aquesta Resolució per lliurar la informació s'han de comptar en dies hàbils (descomptant festius i dissabtes) i si no s'especifica una altra cosa comencen a partir de l'endemà de la recepció de la seva notificació per l'Administració reclamada.

L'Administració obligada pot sol·licitar a la GAIP l'ampliació del termini atorgat per fer efectiu el lliurament de la informació. Aquesta sol·licitud només pot ser admesa a consideració si és notificada a la GAIP abans que fineixi el termini fixat a la Resolució, i s'ha de fonamentar en circumstàncies que no hagin pogut ser tingudes en compte per la Comissió abans de dictar la seva Resolució. La GAIP únicament atorgarà l'ampliació sol·licitada, després d'informar-ne a la persona reclamant, si l'Administració obligada ha justificat de forma precisa i consistent la seva necessitat.

Si l'Administració obligada no lliura la informació dins del termini establert per aquesta Resolució, la persona reclamant pot posar-ho en coneixement de la GAIP, preferentment per correu electrònic adreçat a [gaip@gencat.cat](mailto:gaip@gencat.cat), per tal que la Comissió en requereixi el compliment. Mentre no s'acompleixi plenament la Resolució, la Comissió difondrà al seu web [www.gaip.cat](http://www.gaip.cat) l'incompliment de l'Administració obligada, d'acord amb l'article 25.2.k RGAIP.

Si l'Administració desatén el requeriment d'execució que li adreça la GAIP, la Comissió posarà els fets en coneixement de l'òrgan competent, d'acord amb allò previst per l'article 86 LTAIPBG, i li sol·licitarà la incoació d'un procediment sancionador per infracció molt greu amb relació al dret d'accés a la informació pública, a l'empara de l'article 77.2.b LTAIPBG.

Tot això sens perjudici que la persona reclamant pugui, considerant que aquesta Resolució és un acte administratiu declaratiu de drets que vincula l'Administració, requerir-ne la seva execució davant dels Tribunals, a l'empara de l'article 29.1 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa. Aquesta acció es pot interposar després que hagin transcorregut tres mesos des que la persona afectada ha reclamat formalment i directament a l'Administració el compliment d'aquesta Resolució.

Contra aquesta resolució, que posa fi a la via administrativa, es pot interposar recurs contenciós administratiu davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en un termini de dos mesos, a comptar de l'endemà de la notificació de la resolució, d'acord amb la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.