

Resolució 999/2021, d'11 de novembre**Número d'expedient de la Reclamació:** 852/2021**Administració reclamada:** Àrea Metropolitana de Barcelona**Informació reclamada:** Motius o causes per les quals l'AMB ha presentat un recurs de cassació.**Sentit de la Resolució:** Estimació

Resum: Allò sol·licitat es pot qualificar d'informació pública si les causes o els motius demanats existien documentats en el moment de presentar la sol·licitud. En aquest cas, al ser informació pública, els articles 18.1 i 20.1 LTAIPBG declaren el dret de qualsevol persona a accedir-hi, llevat que concorrin causes que en puguin determinar la denegació. No sembla que hi pugui concórrer cap causa d'inadmissibilitat, ni cap límit legal al dret d'accés a la informació pública, ja que, d'existir, es tractaria de la motivació d'una decisió administrativa sobre una decisió de caràcter general (la validesa d'una norma jurídica), i no és plausible que una decisió d'aquesta mena pugui afectar els interessos en base als quals es pot denegar l'accés a informació pública. L'AMB al·lega que "la decisió de recórrer és una decisió interna de l'Administració, la qual no està obligada a exterioritzar-ne els motius". Els límits o causes que legitimen denegar l'accés a informació pública són únicament els establerts legalment, i no consta (en tot cas, l'AMB no ho concreta) que cap d'ells sigui el fet de tractar-se d'una decisió interna. L'únic que s'hi aproxima és la causa d'inadmissibilitat de les sol·licituds d'informació pública de l'article 29.1.a LTAIPBG: "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". Però, encara que la motivació demanada fos un document de treball intern, és indiscutible que tindria rellevància pública, perquè podria explicar i ajudar a entendre el posicionament de l'AMB davant d'una norma jurídica que afecta sensiblement una part notable de la societat. Per tant, no seria procedent l'aplicació d'aquesta causa d'inadmissibilitat de les sol·licituds, en cas que fos ella la invocada per l'AMB. I fora de l'empara dels límits legals i de les causes d'inadmissibilitat previstes legalment, les administracions públiques no poden denegar legítimament l'accés a la informació pública. En conseqüència, si les causes o els motius sol·licitats existeixen en el moment de presentar la sol·licitud, la persona reclamant té dret a accedir-hi. Però si allò sol·licitat no existeix com a informació pública, i cal redactar les causes o els motius sol·licitats expressament per atendre la sol·licitud, llavors no és informació pública, i la persona reclamant no té l'empara del dret d'accés a la informació pública per requerir aquesta redacció. Això no treu, tanmateix, que pugui requerir-ho en base a altres drets, si escau.

Paraules clau: Àrea metropolitana. Tributs locals. Reclamació contra inadmissió. Documents interns Manca de col·laboració de l'Administració. Motivacions. Informació preexistent.**Ponent:** Josep Mir Bagó**Antecedents**

1. El 19 de setembre de 2021 entra a la GAIP la Reclamació 852/2021, presentada contra l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB), en relació amb la sol·licitud indicada a



l'antecedent 4. 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 28 de setembre de 2021 la GAIP fa el següent requeriment de millora a la persona reclamant: "En relació amb les Reclamacions 851/2021, 852/2021, 853/2021 i 854/2021 que heu presentat a aquesta Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP), us demanem que milloreu la documentació que heu aportat. En concret, cal que ens feu arribar els formularis de reclamació degudament complimentats per cada un d'aquests procediments de reclamació. I, en relació amb les Reclamacions 852/2021, 853/2021 i 854/2021, també precisem que ens feu arribar la còpia de la sol·licitud d'accés a la informació pública registrada que és objecte de sengles procediments".
3. El 28 de setembre de 2021 la GAIP rep la documentació requerida per a la millora de la Reclamació.
4. El 29 de juliol de 2021 la persona reclamant demana a l'AMB els motius o les causes per les quals l'AMB ha presentat un recurs de cassació en relació amb el tribut metropolità.
5. El 25 d'agost de 2021 l'AMB contesta la sol·licitud remetent la resposta que ja hauria donat el 12 de febrer de 2021 a una sol·licitud similar. Aquesta resposta indica que la decisió de recórrer és una decisió interna de l'Administració, la qual no està obligada a exterioritzar-ne els motius.
6. La Reclamació presentada el 19 de setembre de 2021 afirma que reiteren la sol·licitud perquè l'anterior no va obtenir la resposta demanada, a la qual considera la persona reclamant tenir-hi dret com a ciutadans i com a contribuents.
7. El 28 de setembre de 2021 la GAIP comunica la Reclamació a l'AMB 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. Malgrat haver vençut a bastament el termini indicat, la GAIP no ha rebut resposta a 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.

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 7 posa de manifest que l'AMB 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'AMB 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

La persona reclamant demana a l'AMB els motius o les causes per les quals l'AMB ha presentat un recurs de cassació en relació amb el tribut metropolità. Quan l'objecte de la sol·licitud d'informació pública és una motivació o les raons de fer o no fer una actuació determinada, el dret a conèixer-la, des del punt de vista del dret d'accés a la informació pública, és substancialment diferent segons si la motivació demanada existeix redactada en el moment de la presentació de la sol·licitud, o ho ha de ser expressament per atendre-la.

Cal tenir en compte que, com indica el fonament jurídic anterior, la informació pública, als efectes del dret a accedir-hi regulat per l'LTAI PBG, es caracteritza pel fet d'haver estat elaborada per l'Administració o de trobar-se en el seu poder. És a dir: ha d'existir. Coherentment amb això, l'article 53.2 del Decret 8/2021, sobre transparència i dret d'accés a la



informació pública, requereix que “en tot cas, 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 les anteriors consideracions, allò sol·licitat es pot qualificar d'informació pública si les causes o els motius demanats existien documentats en el moment de presentar la sol·licitud. En aquest cas, al ser informació pública, els articles 18.1 i 20.1 LTAIPBG declaren el dret de qualsevol persona a accedir-hi, llevat que concorrin causes que en puguin determinar la denegació. No sembla que hi pugui concórrer cap causa d'inadmissibilitat, ni cap límit legal al dret d'accés a la informació pública, ja que, d'existir, es tractaria de la motivació d'una decisió administrativa sobre una decisió de caràcter general (la validesa d'una norma jurídica), i no és plausible que una decisió d'aquesta mena pugui afectar els interessos en base als quals es pot denegar l'accés a informació pública.

L'AMB al·lega que “la decisió de recórrer és una decisió interna de l'Administració, la qual no està obligada a exterioritzar-ne els motius”. Els límits o causes que legitimen denegar l'accés a informació pública són únicament els establerts legalment, i no consta (en tot cas, l'AMB no ho concreta) que cap d'ells sigui el fet de tractar-se d'una decisió interna. L'únic que s'hi aproxima és la causa d'inadmissibilitat de les sol·licituds d'informació pública de l'article 29.1.a LTAIPBG: “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”. Però, encara que la motivació demanada fos un document de treball intern, és indiscutible que tindria rellevància pública, perquè podria explicar i ajudar a entendre el posicionament de l'AMB davant d'una norma jurídica que afecta sensiblement una part notable de la societat. Per tant, no seria procedent l'aplicació d'aquesta causa d'inadmissibilitat de les sol·licituds, en cas que fos ella la invocada per l'AMB. I fora de l'empara dels límits legals i de les causes d'inadmissibilitat previstes legalment, les administracions públiques no poden denegar legítimament l'accés a la informació pública. En conseqüència, si les causes o els motius sol·licitats existeixen redactats en el moment de presentar la sol·licitud, la persona reclamant té dret a accedir-hi.

Però si allò sol·licitat no existeix com a informació pública, i cal redactar les causes o els motius sol·licitats expressament per atendre la sol·licitud, llavors no és informació pública, i la persona reclamant no té l'empara del dret d'accés a la informació pública per requerir aquesta redacció. Això no treu, tanmateix, que pugui requerir-ho en base a altres drets, si escau. En tot cas, si l'AMB no disposa de la motivació o de la causa sol·licitades, i no pot satisfer la sol·licitud per aquest motiu, cal que ho manifesti explícitament a la persona reclamant.



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'11 de novembre de 2021, resol per unanimitat:

1. Estimar la Reclamació 852/2021 i declarar el dret de la persona reclamant a la informació sol·licitada sobre els motius o les causes per les quals l'AMB ha presentat un recurs de cassació en relació amb el tribut metropolità, si existia documentadament en el moment de la presentació de la sol·licitud, o a la indicació de què la informació sol·licitada no existeix documentadament, si és aquest el cas.
2. Requerir a l'AMB que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de deu dies.



3. Requerir a l'AMB 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 852/2021 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, 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.